



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.meld. nr. 31

(2000-2001)

Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 30.
mars 2001, godkjent i statsråd samme dag.*

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Oppgavefordelingsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. juni 1998 for å vurdere oppgave- og ansvarsfordelingen i den norske forvaltningen. Ved brev av 2. februar 2000 fra daværende kommunal- og regionalminister Odd Roger Enoksen ble mandatet utvidet til også å innbefatte en vurdering av antallet forvaltningsnivå, og forslag til oppgavefordeling ved en eventuell reduksjon i antallet nivå. Det ble videre bedt om at utredningen skulle inneholde en vurdering av antall og størrelser på fylker eller regioner og oppgavefordelingen ved en eventuell endring i fylkesinndelingen.

Oppgavefordelingsutvalget avga sin utredning, NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, til Kommunal- og regionaldepartementet 3. juli 2000. Utvalget hadde tilrådninger om utøvelsen av statlig styring, om organiseringen av det regionale nivå og om enkeltspørsmål angående oppgavefordelingen som ikke er knyttet til organiseringen av det regionale nivå. Hovedpunktene i Oppgavefordelingsutvalgets utredning er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

Regjeringen foreslår i høringsnotat av 18. januar 2001 fra Sosial- og helsedepartementet at staten bør overta ansvaret og eierskapet til de fylkeskommunale sykehusene og øvrige virksomheter innen spesialisthelsetjenesten. Siktemålet med reformen er å skape enklere og klarere ansvarsforhold i spesialisthelsetjenesten og dermed et grunnlag for bedre helsetjenester. Sykehusreformen er kort beskrevet i kapittel 4 i denne meldingen. For en nærmere utdyping vises det til høringsnotatet og den kommende odelstingsproposisjonen fra Sosial- og helsedepartementet.

Sametingets myndighet og posisjon i norsk forvaltning må ses i sammenheng med ansvars- og oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune. Dette spørsmålet vil bli drøftet i prinsippmeldingen om norsk samepolitikk som etter planen skal legges frem senere i år, og omtales av den grunn ikke i denne meldingen.

1.2 Sammendrag

Fornyelse av offentlig sektor er avgjørende for å vedlikeholde og få oppslutning om velferdssamfunnet. Regjeringens forslag til endringer i ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene er en sentral del av fornyelsen av offentlig sektor, og er sammensatt av fem deler:

- Ansvaret for spesialisthelsetjenesten overføres fra fylkeskommunene til staten.
- Detaljstyringen av kommunesektoren reduseres.
- Kommunene styrkes og gis flere oppgaver.
- Fylkeskommunene gis økt ansvar for samfunnsutviklingen i regionen.
- Regional statsforvaltning samordnes, effektiviseres og tydeliggjøres.

Regjeringen ønsker å desentralisere oppgaver og myndighet til kommunesektoren. Ansvar for beslutninger og oppgaveløsning må flyttes nærmest mulig dem det gjelder. Det er de lokale og regionale myndigheter som har best kunnskap om lokale og regionale behov, og som dermed har best forutsetninger for å bruke ressursene effektivt. Samtidig fremmes et likeverdig tjenestetilbud. Erfaringer viser at statlig detaljstyring av kommunesektoren ikke nødvendigvis gir et likeverdig tjenestetilbud. Desentralisering av oppgaver og myndighet vil også være med på å revitalisere lokaldemokratiet. Når kommuner og fylkeskommuner gis bedre rammebetingelser for å drive politikk, vil innbyggernes interesse for og deltakelse i lokalpolitikken øke.

Regjeringen ønsker en rollefordeling mellom forvaltningsnivåene som er tydeligere. Desentralisering av oppgaver og myndighet til kommunene vil utvide deres ansvar på sentrale velferdsområder, samtidig som regjeringen foreslår at staten skal overta ansvaret for sykehusene. Det vil gjøre kommune og stat til de sentrale *tjenesteprodusentene* i velferdssamfunnet vårt. Fylkeskommunen overføres oppgaver og myndighet knyttet til regional utvikling fra fylkesmannen, og vil bli den viktigste *regionale utviklingsaktøren*. Det vil bety at sektorer som er av betydning for den regionale utviklingen underlegges folkevalgt styring og ses i sammenheng. Samtidig gjøres fylkesmannens rolle som *rettssikkerhetsinstans* overfor innbyggerne tydeligere, i tillegg til at fylkesmannens *samordningsrolle* overfor kommunesektoren videreutvikles.

Endringer i statlig styring av kommunesektoren

Regjeringen ønsker å endre statens styring av kommunesektoren fra detaljstyring til rammestyring. Regjeringen mener at sterk statlig styring ikke nødvendigvis har gitt et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Samtidig har detaljstyringen svekket mulighetene til lokale løsninger tilpasset det enkelte lokalsamfunns behov og prioriteringer. Statens bruk av detaljstyrende virkemidler som regelverk, øremerkede tilskudd, handlingsplaner, plankrav, rapporteringskrav og statlig tilsyn må reduseres vesentlig. Parallelt må det utvikles nye styringsformer basert på veiledning og dialog. Regjeringen ser likevel fortsatt behov for sterke styringsvirkemidler overfor kommunesektoren, men understreker at bruken må begrunnes i tungtveiende nasjonale hensyn eller i tilknytning til nasjonale satsninger.

Regjeringen er allerede i gang med å endre den statlige styringen. Arbeidet med å redusere henholdsvis regelverk, øremerkede tilskudd og rapportering beskrives i meldingen. Resultatene så langt av en gjennomgang av regelverket rettet mot kommunesektoren presenteres. Formålet med gjennomgangen har vært å øke kommunesektorens handlingsrom. Av den grunn legges det opp til at regler som stiller unødige krav til tjenester, organisering og forvaltning i kommuner og fylkeskommuner skal avskaffes eller endres. Det legges særlig vekt på forenklinger i tilknytning til krav om kommunale handlingsplaner og regler om faglige kompetansekrav.

I meldingen beskrives også nye styringsformer basert på veiledning og dialog, for eksempel konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren. Utviklingen av denne typen virkemidler er i tråd med regjeringens ønske om at forholdet mellom staten og kommunesektoren i større grad skal være et partnerskap bygd på gjensidig tillit og respekt, og en grunnleggende

holdning om at forvaltningsnivåene samlet skal løse oppgaver til innbyggernes beste.

Desentralisering av oppgaver til kommunene

I meldingen understrekes at endringer i den statlige styringen og i oppgavefordelingen må bidra til å styrke kommunenes stilling i forvaltningen. Innbyggernes identitet og tilhørighet til kommunene er gjennomgående sterk. Kravene til nærhet og dialog, sammen med behovet for lokale tilpasninger, gjør at kommunene må stå sentralt i gjennomføringen av viktige samfunnsoppgaver.

Parallelt med at kommunene gis større frihet til å løse eksisterende oppgaver, må kommunene gis nye oppgaver. Oppgaver kan desentraliseres fra staten, enten sentralt eller regionalt, eller fra fylkeskommunen. Regjeringen ønsker å desentralisere oppgaver og myndighet til kommunene innen miljøvern og landbruk. Det vil stimulere til lokal forankring, økt kunnskap, forståelse og aksept for miljøvern- og landbrukspolitiske oppgaver hos innbyggere, næringsliv og lokalpolitikere. På miljøsektoren vil det bli overført lokale oppgaver knyttet til forurensing (støy, forsøpling, lukt), kulturminnevern, friluftsområder og naturområder.

For å få sterkere kommuner som er i stand til å ta på seg flere oppgaver, er det nødvendig å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger. Regjeringen foreslår i Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) *Om lov om fastsetjing og endringar av kommune- og fylkesgrenser*, å lovfeste at kommuner som slår seg sammen ikke skal få reduserte statlige rammeoverføringer som følge av sammenslåingen, og at de skal få delvis kompensasjon for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslåingsprosessen.

Behov for et regionalt folkevalgt nivå

En rekke offentlige oppgaver er kommuneoverskridende eller regionale. Dels er dette oppgaver som av hensyn til stordriftsfordeler løses mest effektivt med et større befolkningsgrunnlag enn det de fleste kommunene har, dels er det oppgaver som angår eller har virkning for et større område enn den enkelte kommune, og dels er det oppgaver som krever større ressursmessige løst mht. økonomi, kompetanse og personell, enn hva den enkelte kommune alene vil kunne makte.

Denne typen oppgaver løses best i et geografisk perspektiv mellom landet som helhet og den avgrensning som kommunene representerer. Regjeringen mener at det er et behov for et folkevalgt regionalt nivå til å ivareta kommuneoverskridende eller regionale oppgaver. Innbyggerne må gis innflytelse på de valg som må gjøres i tilknytning til regionale spørsmål. Slike spørsmål er preget av avveining mellom ulike hensyn og er derfor av politisk karakter. Et folkevalgt regionalt nivå betyr økt mulighet for desentralisering av makt, og representerer en utvidelse av lokaldemokratiet ved at viktige samfunnsoppgaver kan settes under folkevalgt prioritering og kontroll.

Et direkte valgt nivå

Regjeringen mener at det regionale nivået bør gis demokratisk legitimitet gjennom direkte valg. At politikere med ansvar for viktige samfunnsoppgaver

stilles direkte til ansvar overfor velgerne gjennom valg, er en viktig demokratisk verdi, samtidig som direkte valg sikrer representativitet med hensyn til kjønn, alder og partitilknytning.

Interkommunalt samarbeid

Regjeringen mener at interkommunalt samarbeid er et nyttig supplement til den enhver tid gjeldende oppgavefordeling. Kommunene må selv vurdere om den enkelte oppgave løses mest effektivt i egen regi eller i samarbeid med andre. Regjeringen vil stimulere til at kommunene utnytter muligheten i interkommunalt samarbeid på områder som gir bedre og mer kostnadseffektive kommunale tjenester overfor næringsliv og befolkning. Regjeringen vil legge til rette for at dette også kan omfatte samarbeid om forvaltningsoppgaver. Av hensyn til demokrati, effektivitet og styring mener regjeringen likevel at interkommunalt samarbeid ikke kan erstatte et direkte folkevalgt regionalt nivå.

Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør

Regjeringen ønsker å styrke den regionale utviklingsrollen til fylkeskommunen. Formålet er å legge regionale utviklingsoppgaver under direkte folkevalgt styring, og dermed skape et forvaltningsnivå med et tydelig og samlet ansvar for regionens utvikling.

Fylkeskommunen har i dag et ansvar for den brede samfunnsutviklingen i fylket, men har ikke tilstrekkelige virkemidler for å ivareta dette ansvaret. Samtidig har også fylkesmannen regionale utviklingsoppgaver knyttet til miljøvern- og landbrukssektoren. Det kan hevdes at det er prinsipielt uheldig at fylkesmannsembetet har oppgaver som krever avveining og prioritering mellom ulike interesser og regionalpolitisk skjønn og vurdering. At flere aktører på regionalt nivå har overlappende oppgaver, kan også skape gråsoneproblemer både for brukerne og aktørene og medvirke til uklarheter om roller og ansvar.

Etter regjeringens vurdering legger ikke dagens oppgavefordeling på regionalt nivå godt nok til rette for at vi får en helhetlig politikk for fylkene. Ulike sektorer som har betydning for samfunnsutviklingen i fylket må i større grad ses i sammenheng og veies mot hverandre. Regjeringen foreslår derfor følgende endringer:

- Fylkesplanen styrkes og gis en generelt forpliktende virkning. Det vurderes nærmere om deler av fylkesplanen skal gjøres rettslig bindende for arealbruk i regionen. Det forutsettes at kommunene og staten i sterkere grad skal trekkes inn i planprosessen. Kommunene skal fortsatt være den primære arealforvaltningsmyndighet. Dagens form for statlig godkjenning av fylkesplanen foreslås ikke endret.
- Beslutninger i innsigelsessaker legges til fylkeskommunen. Fylkesmannen har ansvar for mekling i innsigelsessaker. Miljøverndepartementet kan fortsatt kalle inn planer i særskilte tilfeller på eget initiativ eller på vegne av andre departementer eller kommunen.
- Fylkeskommunens innflytelse over regional samferdsel styrkes gjennom bl.a. generelt forpliktende fylkesplanlegging og avgjørende fylkeskommunal innflytelse over investeringer i riksveger unntatt stamveier.
- Fylkeskommunene overtar ansvaret for miljøvernoppgavene på regionalt nivå, med unntak av klagebehandling og lovlighetskontroll.

- Fylkeskommunene overtar ansvaret for landbruksoppgavene på regionalt nivå, med unntak av klagebehandling og lovlighetskontroll.
- På næringsutviklingsområdet blir forvaltningen av tilskudd til regionale samordningstiltak i hovedsak lagt til fylkeskommunen.
- På kultursektoren er det et mål å øke den lokale og regionale innflytelsen over institusjoner og økonomiske virkemidler i sektoren.

I tillegg skal fylkeskommunen fortsatt ha ansvaret for videregående opplæring, og for å foreslå eksterne styremedlemmer ved høyskolene.

Med disse forslagene vil regjeringen samle oppgaver som i et regionalt utviklingsperspektiv er nært knyttet til hverandre hos fylkeskommunen. For eksempel vil det å samle hovedansvaret for miljø og landbruk på regionalt nivå hos fylkeskommunen kunne føre til at disse to områdene ses i sammenheng med hverandre, og med arealplanlegging, næringsutvikling og samferdsel. Dette vil legge til rette for gode regionale helhetsløsninger. I utformingen av det fremtidige regionale nivå har regjeringen lagt stor vekt på å unngå dobbelt administrasjon og kompetansestrid. Fylkesmannen vil imidlertid fortsatt ha ansvaret for klagesaker og lovlighetskontroll på miljø- og landbruksområdet. Fylkeskommunens ansvar for miljø og landbruk må ivaretas innenfor klare nasjonale rammer.

Fylkesinndelingen

Regjeringen ønsker å stimulere til frivillige fylkessammenslåinger. Mange oppgaver og utfordringer overskrider fylkesgrensene. I alle landsdeler finnes det eksempler på at fylkesinndelingen deler opp større sammenhørende områder, noe som vanskeliggjør samordning av areal-, utbyggings- og transportpolitikk. Dette bidrar blant annet til å svekke mulighetene for en effektiv kompetanse- og resursutnyttelse i regionen som helhet.

Regjeringen mener at kommuner og fylkeskommuner på selvstendig grunnlag og ut fra de oppgaver de skal løse, må vurdere om dagens inndeling er hensiktsmessig. For fylkeskommunenes del må denne vurderingen også gjøres på bakgrunn av at regjeringen nå legger opp til å styrke fylkeskommunens regionalpolitiske rolle.

Regjeringen foreslår at fylkeskommuner som ønsker å slå seg sammen skal få full dekning av nødvendige engangskostnader og utgifter til eventuelle utredninger og folkehøringer, og at de skal få beholde eventuelle effektivitetsgevinster. Det foreslås også å nedsette et rådgivende utvalg for å bistå fylkeskommunene i prosessene.

Regional statsforvaltning

Regjeringen vil foreta en gjennomgang av regional statsforvaltning, med tanke på å fastsette prinsipper og gjennomføre tiltak som kan bedre kostnads- og formåls effektiviteten.

Regjeringen ønsker å samordne statens styring av kommunesektoren bedre, og foreslår av den grunn å integrere fylkeslegen og statens utdanningskontor i fylkesmannsembetet. Forslaget betyr at statens regionale virksomhet rettet mot kommunesektoren i hovedsak samles i ett organ. Det vil gi effekti-

viserings- og forenklingsgevinster, og vil samtidig bidra til å samordne den statlige styringen av kommunesektoren.

De foreslåtte endringene i oppgavefordelingen og organiseringen på regionalt nivå, vil styrke og samtidig legge til rette for å videreutvikle fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans. Fylkesmannen vil på regionalt nivå være en garantist for at innbyggerne mottar de tjenester og behandles på den måten som de etter loven har krav på, og at kommuner og fylkeskommuner overholder lover og regelverk.

Andre forslag til endringer i oppgavefordelingen

I meldingen presenteres også berørte departementers vurdering og oppfølging av Oppgavefordelingsutvalgets tilrådninger om andre spørsmål om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene.

2 Fornyelse av offentlig sektor

Regjeringens mål om å fornye offentlig sektor er avgjørende for å vedlikeholde og å få oppslutning om velferdsstaten. Offentlig sektor står overfor betydelige utfordringer i tiden fremover. Befolkningen stiller høyere krav til fleksible og tilpassede løsninger. Flere eldre og økning i antall uføre medfører utfordringer innenfor pleie og omsorg og sterk vekst i trygdeutgiftene. Lav vekst i antall yrkesaktive gir økt konkurranse om arbeidskraft. I tillegg vil offentlig sektor måtte operere innenfor begrensede budsjettmessige rammer.

Regjeringens program for fornyelse har derfor følgende mål:

- Organisasjon og tjenesteproduksjon skal være basert på brukernes behov.
- Ressurser skal overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon og fra sektorer med synkende behov til sektorer med økende behov.
- Effektivisering av ressursbruken og økt handlingsrom på alle nivåer.

En viktig del av arbeidet med å fornye offentlig sektor er å vurdere om ansvars- og oppgavefordelingen i den offentlige forvaltningen er hensiktsmessig. Reformen av ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene er sammensatt av fem deler:

- ansvaret for sykehusene overføres fra fylkeskommunen til staten,
- statens detaljstyring av kommunesektoren reduseres,
- kommunene styrkes og gis flere oppgaver
- fylkeskommunene gis økt ansvar for samfunnsutviklingen i regionene, og
- regional statsforvaltning samordnes, tydeliggjøres og effektiviseres.

Regjeringen ønsker å desentralisere både oppgaver og myndighet til kommunesektoren. Ved å desentralisere oppgaver og myndighet flytter en ansvaret for beslutningene og oppgaveløsningen nærmest mulig dem det gjelder. Det er de lokale og regionale myndigheter som har best kunnskap om de lokale forholdene og de behovene som finnes i deres områder. At ressursene blir brukt i tråd med lokale og regionale behov gjør at vi får en prioritering som fremmer *effektiv ressursbruk*. Lokal og regional oppgaveløsning er også med på å fremme et *likeverdig tjenestetilbud*. Erfaringene med sentral styring av velferdsløsninger har vist at det ikke nødvendigvis gir et likeverdig tjenestetilbud, men snarere kan bidra til å øke forskjellene mellom områder.

En desentraliseringsreform vil også være med på å *revitalisere lokaldemokratiet*. At innbyggerne får være med å påvirke beslutningene i sin egen kommune eller sitt eget fylke har en verdi i seg selv. Regjeringen vil derfor bidra til å øke interessen for lokalvalg og lokalpolitisk arbeid gjennom å gi kommunesektoren bedre rammebetingelser for å drive politikk. For å bedre kvaliteten på offentlige tjenester, vil regjeringen også legge til rette for *økt brukerinnflytelse*. Brukerne av offentlige tjenester må i større grad trekkes med på råd i spørsmål som angår kvalitet på og omfang av offentlige tjenester.

Det er regjeringens vurdering at en reform, som skissert innledningsvis, vil gi en ansvars- og oppgavefordeling som gir en tydeligere og mer hensiktsmessig rollefordeling mellom de ulike forvaltningsnivåene. Det vil gi en ansvarsdeling som i større grad enn i dag rendyrker de ulike forvaltningsnivåenes roller. Staten bør overta sykehusene fordi regjeringen ønsker å sikre en mer helhetlig planlegging og klarere ansvarsforhold i sykehusvesenet. Samti-

dig vil en desentralisering av oppgaver og myndighet til kommunene utvide deres ansvar for sentrale velferdsområder. Dette vil bidra til at staten og kommunene vil være de viktigste tjenesteprodusentene og utgjøre de meste sentrale leddene i vårt velferdssamfunn. Ved å overføre oppgaver og myndighet knyttet til regional utvikling fra fylkesmannen til fylkeskommunen vil fylkeskommunen fremstå som den viktigste *regionale utviklingsaktøren*. Dette vil bidra til at sektorer som er av betydning for den regionale utviklingen blir sett i sammenheng og underlagt folkevalgt styring. Samtidig vil regjeringen gjøre staten tydeligere overfor kommunene ved å samle den kommunerettede statlige styringen regionalt hos fylkesmannen. Samtidig videreutvikles fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans overfor innbyggerne.

Denne stortingsmeldingen tar ikke for seg oppgave- og ansvarsfordelingen mellom departementer, eller mellom departementer og underliggende etater. En opprydding av oppgave- og ansvarsfordelingen på dette området er likevel et viktig og prioritert arbeid som inngår i regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor.

2.1 Utviklingstrekk i samfunnet

Samfunnsmessige utviklingstrekk har betydning for organiseringen av offentlig forvaltning i årene fremover. I dette avsnittet drøftes noen av de mest sentrale utviklingstrekkene. For det første drøftes *strukturelle utviklingstrekk* som sysselsetting, demografisk utvikling og offentlig økonomi. For det andre drøftes endringene i *innbyggernes forventninger* og krav til offentlig sektor.

2.1.1 Demografisk utvikling, sysselsetting og offentlig økonomi

Inntektene fra oljevirkosomheten gjør at Norge har en sterk offentlig økonomi med betydelige overskudd på statsbudsjettet. På lang sikt er det imidlertid betydelige utfordringer knyttet til balansen i offentlig økonomi. Utfordringene er først og fremst knyttet til endringer i befolkningens alderssammensetting, lavere vekst i arbeidsstyrken og sterkt press på offentlig økonomi som en følge av økte utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester.

For å belyse utviklingen i *alderssammensetningen i befolkningen*, utarbeidet Statistisk sentralbyrå i 1999 befolkningsfremskrivninger under ulike antakelser om utviklingen i fødsels- og dødelighetsraten og nettoinnvandringen fra utlandet i tiden fremover. Disse viser at uten vesentlige endringer i netto innvandring vil forholdstallet mellom antall yrkesaktive og antall personer over 67 år reduseres sterkt. Antall personer i yrkesaktiv alder anslås å stabilisere seg på i underkant av 3 millioner, dvs. om lag 10 prosent høyere enn i dag. Samtidig anslås det at økningen i antall personer over 67 år fra 2010 til 2050 vil være på over 60 prosent.

Den anslåtte utviklingen i befolkningen i yrkesaktiv alder vil bidra til *lavere vekst i arbeidsstyrken* fremover. Samtidig er potensialet for fortsatt vekst i yrkesdeltakelsen begrenset, etter en langvarig periode med sterk økning i den samlede yrkesfrekvensen som følge av økt yrkesdeltakelse blant kvinner.

Norge har samtidig forholdsvis høye fødselstall i europeisk sammenheng, noe som er med på å opprettholde innbyggertallet på sikt. Elevtallet på grunnskolens barnetrinn vil holde seg noenlunde konstant i årene fremover. Elevtal-

let på ungdomstrinnet vil øke med om lag 18 prosent frem til 2005 og i videregående opplæring med om lag 16 prosent frem til 2010. Veksten fordeler seg ujevnt både mellom kommuner og fylkeskommuner.

Endringer i befolkningens sammensetning vil føre til en sterk *økning i offentlige utgifter til pensjoner og til pleie- og omsorgstjenester*. Under gitte forutsetninger vil en oppleve at statens utgifter til alders- og uførepensjon øker fra om lag 8 prosent av brutto nasjonalprodukt i dag til rundt 17 prosent av brutto nasjonalprodukt i 2050. Samtidig vil befolkningsutviklingen bidra til at det for å opprettholde samme nivå på velferdstjenestene som nå, er behov for en vekst i den kommunale sysselsettingen på vel 1 prosent pr. år frem til 2010, og deretter en vekst på 1/2 prosent pr. år. Bare i perioden 1999-2010 er det anslått at det vil være behov for 70-75 000 flere sysselsatte personer i kommunalforvaltningen (dvs. i størrelsesorden 40 000 årsverk), noe som tilsvarer 80 prosent av nettotilveksten i arbeidsstyrken i perioden ¹⁾.

De store petroleumsinntektene gjør at Norge har et bedre statsfinansielt utgangspunkt enn de fleste andre vestlige land med en tilsvarende befolkningsutvikling, til å møte disse utfordringene. Men den begrensede veksten i arbeidsstyrken, og de innenlandske etterspørselseffektene på kostnader og konkurransevne av å ta i bruk oljeinntektene, innebærer likevel at det handlingsrommet vi har til å løse utfordringene er begrenset. I St.meld. nr. 30 (2000-2001) *Langtidsprogrammet 2002-2005* er det i det langsiktige beregningsmessige *Referansealternativet* ²⁾ rom for en gjennomsnittlig vekst i offentlige timeverk på om lag 1/2 prosent pr. år i perioden 1998-2050. Dette er om lag det som kreves for å opprettholde dagens standard og dekningsgrad i det kommunale tjenestetilbudet og gjennomføre allerede vedtatte reformer. Dette innebærer at økt innsats på andre prioriterte områder i det alt vesentlige må dekkes inn ved omprioriteringer, økt effektivisering eller økt brukerfinansiering. For at vi skal kunne opprettholde et godt tilbud av velferdstjenester til hele befolkningen, vil det derfor være nødvendig for kommunesektoren å foreta strenge prioriteringer og sørge for en effektiv organisering av tjenesteytingen.

2.1.2 Innbyggernes forventninger og roller

Kommuner og fylkeskommuner er både lokalpolitiske arenaer, lokale og regionale utviklingsaktører og produsenter av velferdsgoder. Det lokale selvstyret skal være en arena for løsning av lokalpolitiske spørsmål der lokal utforming av tjenestetilbudet og samfunnsutvikling og deltakelse i beslutninger blir fremhevet som et ideal i seg selv. Samtidig er kommuner og fylkeskommuner et apparat for gjennomføring av nasjonale mål og prioriteringer som utførere av grunnleggende offentlige tjenester på en rekke velferdsområder. Dette gjør at innbyggerne kan ha ulik oppfatning av hvilken av fylkeskommunenes og kommunenes roller som er den viktigste. Spørsmålet er om det er som arena

¹⁾ Kilde: Finansdepartementet. Dette vil være tilfelle dersom allerede vedtatte reformer skal gjennomføres på samme måte og med samme ressursbruk som i dag.

²⁾ I *Referansealternativet* er det gjennomført fremskrivninger som beskriver en utvikling for norsk økonomi der veksten i offentlig sysselsetting begrenses for å oppnå en balansert utvikling som er opprettholdbar på lang sikt. Det er lagt til grunn at det skal være en relativt jevn vekst i offentlig sysselsetting over tid.

for politisk deltakelse og demokrati, som effektiv tjenesteprodusent, eller som utviklingsaktør de har sin viktigste funksjon. Samtidig vil innbyggerne ha ulike oppfatninger av sin egen rolle i forhold til de lokale styresmakter. Innbyggerne er *velgere* på den lokale beslutningsarena, *brukere* av kommunale tjenester og *betalere* av skatter og avgifter. Alle tre borgerroller er aktuelle for de fleste innbyggere, men vil i varierende grad oppfattes som viktige.

Mye tyder på at innbyggernes forventninger til og oppfatninger av offentlig forvaltning er i endring. Forskningen på innbyggernes forhold til kommunal forvaltning viser at innbyggerne i større grad enn tidligere oppfatter kommunenes evne som effektiv tjenesteprodusent som viktigst. Det er rollen som *bruker* av det offentlige tjenesteapparatet som blir fremhevet. Rollene som *betaler* og *velger* synes å være mindre vektlagt.

Det stilles også stadig større informasjons- og kvalitetskrav til forvaltningen. Forvaltningen vil fremover møte en mer ressurssterk, høyere utdannet og krevende borger enn tidligere. Hun/han vil kunne ønske flere valgmuligheter, vil lettere kunne hente ut informasjon om rettigheter og plikter og stille nye krav til forvaltningens service, effektivitet, kvalitet og fleksibilitet. Aktive og innsiktsfulle borgere vil forvente at forvaltningen er åpen og tilgjengelig, og at mulighetene til innsyn og deltakelse i beslutningsprosessen er gode. Disse forventningene kan være vanskelige å innfri for små kommuner med svake faglige og økonomiske ressurser.

Vi ser også en utvikling av private tilbud som etterspørres av innbyggere med god betalingsevne. Blant annet gjør dette seg gjeldende på områder som grunnskole og videregående opplæring, noe som representerer en stor utfordring for kommuner og fylkeskommuner i forhold til å opprettholde fellesskolen som en overordnet målsetting.

En økende grad av individualisering representerer en utfordring for forholdet mellom fellesskapet og individet. Det er uheldig dersom individualiseringen fører til at innbyggerne blir mer opptatt av å kreve fra fellesskapet enn å bidra. En slik utvikling kan føre til at borgerne fraskriver seg ansvar for helheten i sitt lokalsamfunn, til fordel for ensidig fokus på egne behov. Lokaldemokratiet er avhengig av engasjerte borgere for å kunne være et velfungerende lokalt folkestyre. Selve kommunebegrepet er knyttet til en fellesskaps-tanke der lokalsamfunnets innbyggere selv skal stå for løsningen av fellesoppgaver. Dette forutsetter at innbyggerne i lokalsamfunn deltar i og tar ansvar for det fylkeskommuner og kommuner utretter, også utover egne behov.

2.2 Hensyn og verdier som ligger til grunn for oppgavefordelingen

Hensynet til det lokale selvstyret, hensynet til innbyggerne som brukere og hensynet til nasjonale mål må avgjøre ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Hver av disse hensynene rommer et sett av verdier som regjeringen mener er viktige å legge til grunn for utformingen av offentlig forvaltning. Verdiene kan imidlertid trekke i ulike retninger, og til en viss grad stå i motstrid til hverandre. I forhold til ansvars- og oppgavefordelingen må derfor disse verdiene veies mot hverandre.

Det lokale selvstyret blir grunnlagt ut fra verdiene frihet, deltakelse og effektivitet. Hensynet til brukerne er ofte relatert til to forhold: Hensynet til tilgjengelighet og hensynet til sammenhengende tjenester. Nasjonale mål er

knyttet til ivaretagelse av rettssikkerhet, likverdig fordeling av goder mellom individer, samfunnsgrupper og geografiske områder, nasjonaløkonomiske hensyn, miljø og en bærekraftig utvikling, samordning og effektivitet i forvaltningen og hensynet til minoriteter. I dette avsnittet drøftes enkelte av de verdiene som de tre hovedhensynene ivaretar.

2.2.1 Hensynet til nasjonale mål

De nasjonale målene utgjør grunnlaget for innsats både nasjonalt, regionalt og lokalt. På mange områder foreligger det i dag internasjonale krav eller avtaler som setter rammer for hva som skal oppnås og hvordan oppgaver skal løses. Disse kravene nedfelles ofte i nasjonal politikk og lovverk og må legges til grunn for oppgaveløsningen på alle områder og forvaltningsnivåer.

Bærekraftig utvikling

I solidaritet med kommende generasjoner og som del av det internasjonale samfunnet har Norge som nasjon et ansvar for å bidra til bærekraftig utvikling i forhold til ressursgrunnlaget, dvs. en økologisk bærekraftig utvikling hvor produksjon og forbruk skjer innenfor naturens tålegrense. Natur- og ressursgrunnlaget omfatter ressurser som er typiske fellesgoder der det kreves felles løsninger selv om tiltakene kan ha geografisk avgrenset siktemål. Forvaltningen av begrensede ressurser og naturgoder krever derfor ofte et nasjonalt perspektiv og innebærer en avveining mellom kortsiktige og langsiktige interesser og verdier. Selv om staten må ha et særlig ansvar for å definere rammene og målene for en bærekraftig utvikling, har regionalt og lokalt nivå en viktig rolle i å realisere disse målene.

Et likeverdig tjenestetilbud

Et sentralt element i velferdssamfunnet er at alle innbyggere skal ha tilgang til et tjenestetilbud som er likeverdig, uavhengig av bosted, etnisk bakgrunn, kjønn, sosial bakgrunn eller økonomisk evne.

Kommuner og fylkeskommuner er ansvarlige for en stor del av det offentlige velferdstilbudet. De har derfor et ansvar for å sikre at grunnleggende offentlige tjenester blir tilgjengelige for hele befolkningen, og at standarden ikke varierer for mye mellom de ulike delene av landet. Regjeringen er av den oppfatning at verdien av et likeverdig tjenestetilbud fortsatt må stå sentralt i organiseringen av offentlig sektor og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Det betyr ikke at tjenestetilbudet i kommuner og fylkeskommuner må være identisk, men det skal være likeverdig.

De økonomiske rammene til kommunesektoren er avgjørende for det tjenestetilbudet som kan gis. Den viktigste årsaken til forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommuner og mellom fylkeskommuner er forskjeller i inntektsnivået. Regjeringen legger derfor vekt på at inntektssystemet for kommunesektoren skal gi relativt like rammevilkår for alle kommuner og fylkeskommuner. Samtidig vil det være viktig at den statlige styringen gir kommunesektoren handlingsrom til selv å utforme tjenestetilbudet etter lokale behov. Det handler om å utforme et system som stimulerer kommunesektoren til å finne de

løsningene som gir det mest prioriteringseffektive og kostnadseffektive resultatet.

Rettsikkerhet

Rettsikkerhet er en viktig verdi i offentlig forvaltning. Rettsikkerhet skal sikre at den enkelte ikke blir vilkårlig behandlet av forvaltningen, og at en får den behandling som han eller hun har krav på i henhold til lovverket. Den enkelte skal også gis mulighet til å forsvare egne rettslige interesser. Avgjørelser skal være forutsigbare, den enkelte skal ha klagerett på enkeltvedtak og alle som fremmer sammenlignbare saker skal behandles likt.

Med hensyn til innholdet i rettsikkerhetsbegrepet skilles det gjerne mellom en prosessuell og en materiell side. Den prosessuelle siden retter seg mot saksbehandlingen hvor det stilles krav til måten vedtak blir til og hvordan partene skal behandles. Den materielle rettsikkerheten retter seg mot innholdet i offentlig myndighetsutøvelse. Myndigheten må respektere borgernes negative og positive rettigheter. Det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet som innebærer at borgerne ikke trenger å tale inngrep i sin rettsfære som mangler hjemmel i lov, er et eksempel på en *negativ rettighet*, mens bestemmelser som gir borgerne krav på bestemte (ofte velferdsmessige) goder, omtales som *positive rettigheter*.

Staten har det overordnede ansvaret for at borgernes rettsikkerhet ivaretas. Men utviklingen går i retning av at borgerne får stadig flere positive rettigheter, og gitt kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for en stor del av det offentlige velferdstilbudet rettes svært mange av rettighetskravene mot kommunesektoren. For den enkelte borger vil reglene om klage og omgjøring være av særlig stor betydning. Disse gir den enkelte anledning til å få etterprøvd enkeltvedtak i et uavhengig organ. Det innebærer at staten må sikre at statlige, fylkeskommunale og kommunale organer organiserer sin virksomhet og gjør vedtak på en slik måte at kravene til rettsikkerhet er oppfylt. Dette må bl.a. skje gjennom kompetanseoppbygging og utforming av regler for saksbehandling, retningslinjer og instruksjoner for skjønnsutøvelse og ved tilsyn og klagebehandling.

Effektivisering

Det er en verdi i seg selv å ha en effektiv offentlig sektor. Selv om petroleumsinntektene vil være betydelige i mange år fremover og gi mulighet til å bygge opp en betydelig offentlig finanskapital til å møte fremtidige utgiftsbehov, vil likevel den statsfinansielle situasjon på sikt sette begrensninger på handlingsrommet innen offentlig sektor. Hensynet til balansen i økonomien vil sette store krav til gode prioriteringsmekanismer og til kontinuerlig effektiviserings- og forenklingsarbeid i den offentlige sektor i årene fremover.

Den demografiske utviklingen tilsier at vi i tiden fremover må bruke en større del av de offentlige ressursene på helse-, omsorgs- og andre velferdstjenester. Dette tilsier at det fortsatt er et økende behov for arbeidskraft i kommunesektoren utover i århundret. Tilgangen på arbeidskraft i denne tiden vil være knapp, og for å opprettholde et tilfredstillende nivå på det offentlige tjenestetilbudet må vi omstille og effektivisere offentlig sektor. Også hensynet til offentlig sektors legitimitet i et mer «markedsorientert» samfunn der innbyg-

gerne forventer flere valgmuligheter og høy kvalitet på tjenestetilbudet, tilsier at vi må omstille den offentlige tjenesteproduksjonen. På de områdene der det har blitt foretatt effektivitetsstudier, har disse til dels avdekket betydelige effektivitetsforskjeller mellom offentlige virksomheter som yter tilnærmet samme tjeneste. Dette tyder på at det er et visst potensial for en mer effektiv drift, både i kommuneforvaltningen og statsforvaltningen.

Desentralisering av oppgaver og myndighet til kommunesektoren er et virkemiddel for omstilling som kan gi en mer effektiv oppgaveløsning. Nærhet mellom utfører og bruker kan legge til rette for effektive og tilpassede løsninger som fremmer kostnadseffektivitet. Effektivitetsgevinsten ved desentralisering av oppgaver og myndighet til kommunesektoren forutsetter kompetanse til å løse oppgavene. Særlig for de minste kommunene vil dette være en utfordring. For regjeringen er det en utfordring å gi kommunesektoren rammebetingelser til å drive et godt og effektivt omstillingsarbeid. Samtidig må vi forvente at kommunesektoren gjennom utviklingsarbeid omstiller og fornyer egen sektor. Både kommuner og fylkeskommuner har i lengre tid arbeidet med store omstillingsoppgaver knyttet til egen organisering. Slike effektiviseringstiltak vil alltid være mest vellykket dersom de gjennomføres i nært samarbeid med de ansatte i virksomheten.

Samordning og avveining mellom ulike politikkområder og sektorer er også vesentlig for helhetlige løsninger og effektiv ressursbruk. Et av virkemidlene staten har for å sikre samordning er oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Utgangspunktet bør være at oppgaver som krever stor grad av koordinering og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, legges til samme forvaltningsorgan. Tilsvarende bør oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.

2.2.2 Hensynet til det lokale selvstyret og deltakelse

Frihet, demokrati og effektivitet

Det kommunale selvstyret er ideologisk forankret i verdiene *frihet, demokrati og effektivitet*. De tre verdiene legitimerer eksistensen av fylkeskommuner og kommuner, og at oppgaver plasseres på fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

Betydningen av kommunal frihet har endret seg over tid. Mens begrepet i det kommunale selvstyrets tidlige fase først og fremst var et ønske om *frihet fra* noe, ble det gradvis et ønske om *frihet til* noe. Den første betydningen er knyttet til kommunenes ønske om å unngå vilkårlig statlig innblanding, mens den senere betydningen avspeiler ønske om å kunne ta lokale initiativ. Det kommunale selvstyret ble gradvis gitt et mer aktivt og positivt innhold. Kommunal frihet ble oppfattet som et virkemiddel for å virkeliggjøre det lokale fellesskapets interesser og som en forutsetning for å ivareta andre verdier. Kommunene benyttet for eksempel denne friheten til å ta initiativ lokalt til å bygge ut velferdstjenester.

Kommunene og fylkeskommunene ble likevel parallelt, og etter hvert i stadig økende grad, pålagt nye oppgaver av staten. Over tid har derfor kommunenes og fylkeskommunenes frihet til å ta nye initiativ opplevd å bli innnevret. Denne utviklingen har resultert i at *frihet fra* igjen har kommet i

fokus. Kommunesektoren ønsker frihet fra å måtte iverksette statlige initiativ eller tiltak. Tvetydigheten i frihetsbegrepet avspeiler selve kommuneinstitusjonen: Kommuner og fylkeskommuner er politisk institusjoner med legitimitet i representative folkevalgte organer, samtidig som de er forvaltningsorganer med rettslig legitimitet i delegert statsmyndighet.

Demokrati verdien ved det kommunale selvstyret bygger på oppfatningen om at innbyggernes engasjement i løsningen av lokale muligheter og utfordringer er av verdi både i seg selv, og som et virkemiddel for å styrke demokratiet i samfunnet. Kommuner og fylkeskommuner bidrar til å redusere avstanden mellom de styrende og de som blir styrt. Kommuneinstitusjonen er slik et uttrykk for et nær demokrati. Det er en grunnleggende verdi i seg selv at befolkningen deltar i å løse felles oppgaver i lokalsamfunnet. Den enkeltes innflytelse styrkes, og innbyggerne gis mulighet til å påvirke egen hverdag. Kort avstand mellom de styrende og de som blir styrt sikrer samtidig at beslutningstakerne har nødvendig informasjon om behov og prioriteringer blant innbyggerne.

Kommuneinstitusjonen er en viktig arena for deltakelse og medvirkning på lokalt nivå. Gjennom deltakelse i lokalpolitikken får borgerne økt kunnskap om offentlige problemer og spillereglene i demokratisk virksomhet. Innbyggerne læres opp til å tenke kollektivt, noe som styrker fellesskapsfølelsen i samfunnet og derigjennom demokratiet.

Effektivitets verdien ved det lokale selvstyret bygger bl.a. på den vurderingen at kommuneinstitusjonen er særlig egnet til å formidle offentlige velferdsgoder på en effektiv måte. Kommunesektoren, og særlig kommuner, kan på en bedre måte enn staten tilpasse tjenestetilbudet til lokale preferanser og lokale kostnadsforhold (desentraliseringsteoremet). Kommunalt og fylkeskommunalt ansvar for oppgaveløsningen kan på den måten gi en desentraliseringsgevinst: Å tillate variasjon i tjenestesammensetningen mellom kommunene/fylkeskommunene gir økt velferd.

Kommunenes og fylkeskommunenes rolle som lokale og regionale utviklingsaktører er også begrunnet i behovet for lokal og regional tilpasning av dette arbeidet. Kunnskapen om lokale og regionale forhold og nærheten til brukerne gjør kommuner og fylkeskommuner egnet i rollen som ansvarlige for samfunnsutviklingen i bredt i sin kommune og sitt fylke. Også på dette området ligger det derfor en effektiviseringsgevinst i å desentralisere ansvar og oppgaver.

For å oppnå høy effektivitet er det viktig at lovgivningen som fastlegger oppgavene og myndigheten for kommunene og fylkeskommunene, er utformet slik at det foreligger reell handlefrihet med hensyn til hvordan oppgavene skal løses og myndigheten utøves. Det er en forutsetning for at det skal kunne skje en hensiktsmessig tilpasning til lokale og regionale forutsetninger, behov og prioriteringer.

Dette illustrerer den gjensidige avhengigheten mellom verdiene knyttet til det lokale selvstyret: Frihet i forhold til sentrale myndigheter er nødvendig både for at det å delta i det lokale demokratiet skal ha mening, og for å oppnå en effektiv tilpasning av det lokale og regionale utviklingsarbeidet og mellom velferdsproduksjon og lokale behov.

Norge har også folkerettslige forpliktelser i forhold til lokalt selvstyre og deltakelse. Dette er særskilt knyttet til Europarådskonvensjonen 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre («European Charter of Local Self-Government»). Konvensjonen trådte for Norges del i kraft 1. september 1989. Konvensjonens artikkel 3 nr. 1 slår fast at «en betydelig del av offentlig anliggender» skal reguleres og administreres lokalt. I artikkel 4 nr. 3 er nærhetsprinsippet uttrykt, der det heter at «offentlig myndighetsutøvelse skal i alminnelighet fortrinnsvis utøves av den myndighet som står den enkelte borger nærmest». Også konvensjonens fortale, tredje ledd, om at «lokale myndigheter er et hovedgrunnlag for ethvert demokratisk politisk styre» understreker betydningen av å ha et velutbygd lokalt selvstyre.

2.2.3 Hensynet til innbyggerne som brukere

Brukerorientering

En brukerorientert forvaltning vil innebære at de ulike deler av offentlig forvaltning setter brukernes behov i sentrum for sin aktivitet. Med uttrykket «bruker» siktes det i denne sammenheng til personer, organisasjoner og bedrifter som har anledning til å gjøre seg nytte av et offentlig tiltak, eller som kan berøres av offentlige tiltak i en eller annen forstand. Generelt vil brukeroorientering kreve stor grad av åpenhet for brukersynspunkter og systematikk i å innhente disse synspunktene og erfaringene. Men det gjør også krav på aktiv formidling av informasjon om hvilke ytelser brukerne kan forvente av det offentlige, om hvilke regler og ordninger som gjelder på ulike områder osv.. I forhold til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene kan særlig to brukersyn fremheves: Hensynet til *tilgjengelighet*, og hensynet til *sammenhengende tjenester*. I tillegg kommer hensynet til brukerinnsflytelse og krav til kvalitet.

Tilgjengelighet dreier seg om hvor godt det er lagt til rette for at brukerne kan komme i kontakt med det offentlige og gjøre seg bruk av de tjenester som tilbys. Det kan nevnes flere faktorer som er av betydning for graden av tilgjengelighet. Den kanskje viktigste faktoren er den fysiske/geografiske avstanden mellom bruker og offentlig organ. Jo mindre denne avstanden er, jo mer tilgjengelig vil offentlig tjenesteyting oppleves å være. Særlig viktig vil nærhetsaspektet være for brukere som i det daglige har behov for tjenester fra det offentlige. Tilgjengelighet vil også dreie seg om innbyggernes muligheter til og forutsetninger for å forstå og finne frem i offentlige ordninger, bli veiledet og hjulpet til å hevde sine rettigheter. Dette er nært knyttet til hensynet til rettssikkerhet. Uoversiktlige strukturer, omfattende søknadsprosedyrer og komplisert regelverk kan hemme brukernes tilgang til offentlige goder. Dette vil være særlig kritisk i forhold til ressursvake brukergrupper.

Mulighetene for å komme i kontakt med offentlig forvaltning og øke tilgjengeligheten til offentlig service, vil være avhengig av en rekke andre forhold som ikke er direkte relatert til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. De nye muligheter som informasjons- og kommunikasjonsteknologien åpner er ett viktig forhold. De ulike offentlige kontorers åpningstider og tilstedeværelse er et annet.

Det er grunn til å anta at den enkelte som bruker ikke vil legge avgjørende vekt på om en offentlig tjeneste er statlig, fylkeskommunal eller kommunal.

Det vesentlige vil være at det gis et helhetlig og sammenhengende tilbud med god kvalitet og tilgjengelighet. Vurderinger knyttet til oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene bør derfor ta høyde for at innbyggerne i stor grad oppfatter det offentlige som en helhet. Selv om det fra et administrativt synspunkt kan være praktisk med en arbeidsdeling mellom nivåene, at faglige argumenter gjør det ønskelig med sektororganisering og at demokratiargumenter kan tale for en desentralisert struktur, må disse hensynene avveies i forhold innbyggernes behov. Samordning av 1. linjetjenesten i form av offentlige servicekontorer er et eksempel på dette. Slike kontorer innebærer bedre tilgjengelighet ved at brukerne i større grad får ett sted å henvende seg, og at de mottar veiledning på tvers av sektor- og etatsgrenser. Regjeringens eNorge-plan har som mål at elektroniske tjenester skal være forvaltningens hovedløsning overfor brukerne innen utgangen av 2003. For å ivareta behovene til dem som ikke bruker internett og for å bedre tilgjengeligheten til tjenester som ikke egner seg som netjtjenester, skal tjenestene også være tilgjengelige på offentlige servicekontorer.

Brukerperspektivet er også sentralt i forhold til tilrettelegging for næringsutvikling, hvor næringsliv og bedrifter er de sentrale målgruppene. Næringslivet og bedrifter som brukere er avhengig av at den kommunale tjenesteproduksjonen legger forholdene til rette for etablering av næringsrettet virksomhet. Samtidig er fylkeskommunens ansvar for tilretteleggende næringsutvikling og infrastrukturtiltak og utviklingsprosjekter, viktig for næringslivets rammebetingelser. Det vil fra denne brukergruppens side forventes at det tilretteleggende arbeidet er preget av kvalitet og effektivitet, og at det tilpasses næringslivets behov.

Økte forventninger hos folk flest om å kunne påvirke offentlig tjenesteproduksjon direkte gjennom sin rolle som bruker, kan være en utfordring for det tradisjonelle representative demokratiet i kommuner og fylkeskommuner. Brukerstyring vil ikke kunne overta folkevalgte generalistorganers overordnede ansvar for å ivareta helhetssyn, prioritere ressursbruken mellom de ulike tjenesteområdene og sikre svake grupper og fellesskapets interesser for øvrig. Det vil derfor være en utfordring for det kommunale demokratiet å finne en balanse mellom helhetstenking og hensynet til særinteresser. Det reelle politiske handlingsrom må økes på lokalplan på en måte som synliggjør at innbyggerne har påvirkningskraft på offentlige tjenester også gjennom det å være velger.

Når det gjelder rettighetsfesting ser regjeringen at det kan være nødvendig på enkelte områder å etablere minstestandarder for nivået på tjenesteytingen. Men denne typen virkemiddel har også sine negative sider. En konsekvens av rettighetsutviklingen kan være at individets, og ikke fellesskapets, behov i økende grad står i fokus. Deltakelse og solidarisk ansvar vil kunne bli svekket. Et individuelt tilpasset tjenestetilbud vil derfor sette nye krav til forvaltningen om ikke å gi slipp på helhetstenkingen. Andre implikasjoner kan være at summen av de statlig definerte rettighetene og standardkravene overstiger de ressurser den enkelte kommune/fylkeskommune har tilgjengelig, at rettighetene og standardkravene begrenser kommunesektorens frihet i måten å løse oppgaver på, og at det svekker mulighetene til lokale prioriterin-

ger. Et virkemiddel som individuell rettighetsfesting må derfor til enhver tid veies opp mot hensynet til det lokale selvstyret og effektiv oppgaveløsning.

Boks 2.1 Oppgavefordelingsutvalgets retningslinjer for oppgavefordelingen

Med utgangspunkt i hensynet til henholdsvis brukerne, lokalt selvstyre og deltakelse, samt nasjonale mål, formulerte Oppgavefordelingsutvalget syv retningslinjer for oppgavefordelingen:

- Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
- Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
- Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
- Staten bør ha ansvaret for oppgaver som krever sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
- Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater mot hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
- Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.
- Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

2.3 Reformbehov

De strukturelle utviklingstrekk, innbyggernes og næringslivets forventninger til offentlig forvaltning og utviklingen i oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune, viser at det er et behov for omstilling og fornyelse av den offentlige forvaltningen. Endringer i statlig styring av kommunesektoren er en viktig del av regjeringens fornyelse av offentlig sektor. Dette omtales nærmere i kapittel 5. Endring av oppgavefordelingen i den offentlige forvaltningen utgjør et annet viktig element. Dette omtales nærmere i kapitlene 4, 6, 8 og 9.

3 Hovedtrekk i høringsmaterialet til NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune

Departementet har mottatt i underkant av 450 høringsuttalelser til utredningen. Om lag halvparten av landets kommuner har avgitt høringsuttalelse, mens alle fylkeskommunene har avgitt uttalelse. I tillegg har departementet mottatt uttalelser fra en rekke andre organer og institusjoner. I dette kapitlet omtales hovedtrekkene i høringsuttalelsene fra fylkeskommuner og kommuner, regionale statsetater og Kommunenes Sentralforbund, som er de instansene som er mest direkte berørt av utvalgets utredning. For en nærmere omtale av disse høringsuttalelsene, samt uttalelser fra direktorater og andre høringsinstanser vises det til vedlegg 2.

Kommuner og fylkeskommuner

To av tre *kommuner* mener at det er behov for et regionalt folkevalgt nivå, og et stort flertall av disse mener at det må være direkte valg til fylkestinget. Kommunene begrunner behovet for et selvstendig regionalt forvaltningsnivå med at det gir det beste grunnlag for en effektiv tjenesteproduksjon, et levende demokrati og en god regional utvikling. Et flertall av disse kommunene mener det er behov for å redusere antallet regionale enheter. Disse kommunene mener som Oppgavefordelingsutvalget, at det folkevalgte regionale nivået bør få større ansvar for regionale utviklingsoppgaver som samferdsel, tilrettelegging for næringsutvikling, landbruk, miljøvern, arealplanlegging og kultur. Det er en fjerdedel av kommunene som mener at det er nok med to forvaltningsnivå, stat og kommune. De begrunner dette ut fra hensynet til administrativ forenkling og effektivisering av offentlig sektor. Et stort flertall av kommunene gir eksplisitt uttrykk for at den statlige detaljstyringen av kommunesektoren må reduseres.

Fylkeskommunene mener det bør opprettholdes et direkte folkevalgt regionalt nivå, og at fylkeskommunen bør få et større ansvar for regionale utviklingsoppgaver. Fylkeskommunene mener at hensynet til demokratisk forankring, effektiv løsning av viktige samfunnsoppgaver, regional vekst og utvikling og hensynet til kommuneoverskridende oppgaver som krever et regionalt perspektiv og skjønnsmessige vurderinger, tilsier at det er behov for et direkte valgt regionalt nivå. Et flertall av fylkeskommunene mener at antallet regionale enheter bør reduseres. Alle fylkeskommunene gir sin tilslutning til utvalgets forslag om å redusere den statlige detaljstyringen av kommunesektoren.

Regional stat

Fylkesmennene mener det er viktig å gjøre kommunene til aktører for regional utvikling. De mener derfor at regionalpolitikken må inn i kommunestyrene gjennom indirekte representasjon fra kommunestyrene til det regionale politiske nivået. I følge fylkesmennene bør fylkesinndelingen diskuteres nærmere med utgangspunkt i «naturlige regioner». Ut fra prinsippet om nærhet, beho-

vet for tydelig ansvar og ønsket om mer sammenhengende tjenester og et levende lokalt folkestyre, mener fylkesmennene at flest mulig oppgaver bør delegeres til kommunene. Fylkesmennene påpeker også at den regionale statsforvaltning bør underlegges en samlet ledelse. En slik samling vil i følge fylkesmennene være en stor fordel for styringsdialogen mellom stat og kommune.

Fylkeslegene er i hovedsak enige i utvalgets tilrådning om at den statlige detaljstyringen av kommunene må reduseres. Når det gjelder regional stats oppgaver, uttaler noen av fylkeslegene at de ikke er enig i utvalgets tilrådning om at fylkeslegen bør konsentreres om å være et klage- og tilsynsorgan og et organ hvor kommunesektoren kan få informasjon og veiledning om lov og regelverk og nasjonale målsettinger. Flertallet av fylkeslegene er uenig forslaget om å samordne fylkeslegen og statens utdanningskontor med fylkesmannen.

Statens utdanningskontorer er enige i at detaljeringsgraden i den statlige styringen av skolesektoren er for stor, og at kommunene bør få større handlefrihet i utviklingen av sin utdanningssektor. Utdanningskontorene mener at utvalgets forslag om å begrense regional stats oppgaver til hovedsakelig å omfatte tilsyn og kontroll, klagebehandling, veiledning i forhold til lov- og regelverk og informasjon om nasjonale saker er en altfor snever oppfatning av kontorenes rolle i fremtiden. Det vises i den forbindelse til at utdanningskontorene har en viktig pådriverrolle i arbeidet med å gjennomføre den nasjonale utdanningspolitikken. Utdanningskontorene mener videre at bedre samordning og samarbeid er veien å gå fremfor organisatorisk integrering av de regionale statsetater.

Kommunenes Sentralforbund

Kommunenes Sentralforbund (KS) har oppsummert sine synspunkter i følgende hovedpunkter:

- Det er nødvendig med en omfattende forvaltningsreform. I en omstillingsprosess må det tas hensyn til de grunnleggende prinsipper og verdier som både Oppgavefordelingsutvalget og Sundsbøutvalget har formulert, og som det er bred enighet om. Mindre justeringer er ingen reform.
- Det er nødvendig med tre direkte folkevalgte nivåer. Det betyr at det opprettholdes et politisk styrt regionalt nivå, og at det må være formell anledning til utprøving med en annen geografisk inndeling lokalt og regionalt.
- Det er nødvendig med omfattende forenkling av statlig styring.
- Det er nødvendig at fylkesmannens og den øvrige regionale statsforvaltningens myndighet reduseres.
- Det er nødvendig at direktoratene, statlige tilsyn og tilsynsordningers antall og oppgaver vurderes og eventuelt avvikles.
- Det er nødvendig å akseptere ulikheter i landet for å skape likeverd. Det betyr at forsøk med ulike løsninger må utprøves for å kunne gi likeverdige tilbud.
- Det er nødvendig at lokaldemokratiet vernes og utvikles.

KS mener videre at det regionale nivået må tillegges ansvar og myndighet innenfor alle politikkområder som er viktige i det regionale utviklingsarbeidet, og sikres et finansieringsgrunnlag som svarer til de oppgaver fylket skal løse. KS mener at alle politiske oppgaver på regionalt nivå - som til i dag enten har

ligget i fylkeskommunen, hos fylkesmannen eller i frittstående regionale stats-etater - må legges til det nye folkevalgte regionale nivået. KS fremhever at dette særlig gjelder oppgaver innenfor tilrettelegging for næringsutvikling, samferdsel, miljøvern og arealforvaltning, kompetanseutvikling og kultur.

4 Spesialisthelsetjenesten

Sosial- og helsedepartementet sendte 18. januar 2001 ut til høring regjeringens forslag om statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten. Kapitlet redegjør kort for bakgrunnen for den foreslåtte reformen, og hvilke tjenester som omfattes av reformen. Videre skisseres den foreslåtte modell for statens organisering av spesialisthelsetjenesten. For en nærmere utdyping av disse problemstillingene vises det til høringsnotatet og den kommende odelstingsproposisjonen.

4.1 Bakgrunn for regjeringens forslag om statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten

Den foreslåtte reformen har ikke som utgangspunkt kritikk av dagens eiere - fylkeskommunene. Forslaget er først og fremst basert på en systemvurdering. Ved å gjøre ansvarsforholdene klarere og enklere vil det bli enklere å gjøre noe med svakhetene i helsevesenet. Vurderingen er at dette best lar seg gjøre ved å samle eieransvaret, både formelt og reelt. Dette totalansvaret må kombineres med en utstrakt bruk av delegeringsteknikker, og da først og fremst ved at virksomhetene organiseres som foretak.

Det norske helsevesen har en rekke kvaliteter som er utviklet med fylkeskommunene som eiere. Undersøkelser av pasientenes tilfredshet viser også at de i hovedsak er fornøyd med sykehusenes tjenester. Likevel er det svakheter ved dagens system. Dette kommer til uttrykk gjennom lange ventetider, korridorpasienter, mangelfull samordning, store ulikheter og dårlig ressursutnyttelse.

Det er fra Sosial- og helsedepartementets side understreket at reformen fullt ut baseres på at eksisterende helsepolitiske mål skal opprettholdes: At hele befolkningen uavhengig av alder, kjønn og bosted, gis god tilgang til helse- og omsorgstjenester av god kvalitet i en offentlig styrt helse- og omsorgssektor. Denne målsettingen har ligget fast over tid, men i tiltakende grad blitt konkretisert gjennom mål om å:

- øke behandlingsskapiteten og redusere ventetider for undersøkelse og behandling,
- prioritere pasienter i tråd med de retningslinjer som nasjonalt trekkes opp,
- sikre en effektiv spesialisthelsetjeneste basert på kunnskap om de beste behandlingsmetodene,
- ha god tilgang til helsetjenester uavhengig av bosted,
- ivareta sykehusenes forsknings- og utdanningsoppgaver, og
- styrke samarbeidet mellom spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og sosialtjenesten.

4.2 Fylkeskommunale oppgaver som berøres av den statlige overtakelsen

Den systemvurdering som ligger til grunn for regjeringens forslag er av generell karakter, og gjelder derfor alle deler av spesialisthelsetjenesten. I spørs-

målet om hvilke fylkeskommunale oppgaver den statlige overtakelse skal omfatte, kommer det i tillegg betraktninger av praktisk behandlingmessig karakter. Det har i forbindelse med forslaget vært viktig å sikre sammenheng i behandlingsforløp, helhetlig tilnærming til ulike lidelser og sikre institusjoners gjensidige avhengighet. Dette har vært særlig viktig i vurderingen av ansvaret for rehabilitering og psykisk helsevern. De fylkeskommunale oppgavene innen rusmiddeltiltak, barnevern og familievern er nærmere beskrevet og vurdert i kapittel 6.

Oppgaver som omfattes av den statlige overtakelsen

Forslaget om statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten dreier seg både om ansvaret for å produsere helsetjenester og ansvaret for å sørge for at innbyggerne får de tjenester de har krav på. Reformen vil derfor på ulike måter berøre både offentlig og privat tjenesteproduksjon.

De offentlig finansierte tjenestene innen spesialisthelsetjenesten er i sin helhet omfattet av forslaget om statlig overtakelse. Staten vil derfor også overta de etablerte driftsavtalene med private sykehus, og etablere driftsavtaler med institusjoner som har vært innlemmet i de fylkeskommunale planene uten at avtaleforholdet nødvendigvis er blitt formalisert. Det legges opp til at ansvaret for følgende tjenester overtas av staten fra 1. januar 2002:

- somatiske spesialisthelsetjenester,
- psykisk helsevern,
- rehabilitering og habilitering,
- laboratorie- og radiologiske tjenester,
- private spesialister med driftsavtaler,
- ambulansetjenesten og
- sykehusapotekene.

4.3 Organiseringen av det statlige eierskapet

Ved et eventuelt statlig eierskap må en gjennom organiseringen ta hensyn til:

- behovet for å få til driftsmessig effektivisering på sykehusene,
- behovet for å få gjennomført nødvendig strukturstyring/funksjonsfordeling,
- behovet for å ivareta overordnet politisk styring av helsetjenesten, og
- opprettelse av helseforetak.

Forslaget om statlig eierskap baserer seg på opprettelse av et begrenset antall regionale helseforetak. I vurderingen av antallet vil det bli tatt hensyn til at de regionale helseforetakene skal være store nok til å kunne utøve en strategisk styring på tvers av dagens fylkeskommuner. En fordeling av funksjoner og oppgaver mellom sykehusene er nødvendig for å utnytte muligheten for å effektivisere og bedre kvaliteten i helsetjenesten.

Den politiske styringen av spesialisthelsetjenesten vil ved statlig eierskap bli utøvd gjennom overordnede prioriteringer i form av stortingsvedtak for budsjettperioden. Det skal ikke være en politisk styring av selve utførerfunksjonen. Foretaksorganiseringen forutsetter at styringen fra eier skal foregå gjennom foretaksmøtet. Dette gir også rom for nødvendig politisk styring, både gjennom eierstyring samt de andre virkemidlene staten disponerer.

Hvert av de regionale helseforetakene skal ha et styre oppnevnt av eier. Styret skal ha en lokal/regional kompetanse og tilknytning. Styret skal ha som oppgave å sørge for at foretakets samlede virksomhet er i samsvar med de mål som Stortinget setter for helsetjenesten. I lovutkastet vil det bli lagt opp til at helsepolitiske, utdannings- og forskningspolitiske mål også kan fastsettes i vedtektene. Helseforetakene skal forholde seg til departementet uten noe mellomledd.

De regionale helseforetaket skal ha en todelt rolle. Det skal sørge for best mulig drift av egne virksomheter, men samtidig ha ansvaret for å kjøpe nødvendige tjenester av andre tjenesteytere, f.eks. andre offentlige helseinstitusjoner, private spesialister, laboratorier eller andre. Dette skal gjøres slik at fordelingspolitikkenes mål, slik det er nedfelt gjennom lovgivning og andre politiske vedtak, blir realisert. Det regionale helseforetakets overordnede målsetting blir å fremskaffe best mulige helsetjenester for de tildelte ressurser basert på behovet i regionen.

5 Endringer i statlig styring av kommunesektoren

Regjeringen ønsker å fornye offentlig sektor gjennom å desentralisere oppgaver og myndighet til kommuner og fylkeskommuner. Det kommunale selvstyret må styrkes og revitaliseres. Lokaldemokrati er en verdi i seg selv, og samtidig sikres at ressursene utnyttes effektivt. Kommuner og fylkeskommuner må gis nye oppgaver, men må samtidig gis større frihet til å løse eksisterende oppgaver. Regjeringens arbeid med å desentralisere oppgaver til fylkeskommuner og kommuner beskrives i henholdsvis kapittel 6 og 9.

Regjeringen mener at den statlige detaljstyringen av kommunesektoren må reduseres. Regelverk, øremerkede tilskudd og handlingsplaner er blitt benyttet i stadig økende grad det siste tiåret, sammen med krav til rapportering og statlig tilsyn. Regjeringen innser at denne sterke statlige styringen ikke nødvendigvis har gitt et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Samtidig har den statlige detaljstyringen svekket mulighetene til lokale løsninger tilpasset det enkelte lokalsamfunns og dets innbyggers behov og prioriteringer.

I kapitlet beskrives regjeringens arbeid med å endre den statlige styringen av kommunesektoren. Kapitlet er delt i fem deler. I den første delen beskrives de prinsippene som regjeringen vil legge til grunn for det generelle styringsforholdet mellom stat og kommune, og i statens styring av kommunesektoren. Resten av kapitlet beskriver regjeringens konkrete arbeid med å endre den statlige styringen fra detaljstyring til rammestyring. I den andre, tredje og fjerde delen beskrives arbeidet med å redusere henholdsvis regelverk, øremerkede tilskudd og rapportering. I den femte delen beskrives arbeidet med å utvikle nye styringsformer basert på veiledning og dialog.

5.1 Fra detaljstyring til rammestyring

Utvikling av et partnerskap mellom staten og kommunesektoren

Kommuner og fylkeskommuner lever i et spenningsfelt mellom statlig styring og et mandat fra innbyggerne lokalt. Selv om kommuneinstitusjonen er et uttrykk for det lokale folkestyret, er den samtidig en integrert del av nasjonalstaten. Relasjonen mellom stat og kommune må utformes slik at det tas hensyn til statens behov for å styre kommunene, samtidig som det kommunale selvstyret respekteres.

Forholdet mellom stat og kommune kan ses i lys av tre perspektiver. I *hierarkiperspektivet* vektlegges at staten er overordnet kommunesektoren. Kommunen er iverksettingsorgan for statlig politikk. Når forholdet mellom staten og kommuneforvaltningen er slik at kommuner har stor handlefrihet til å sette i gang tiltak og selv definere mål og virkemidler for virksomheten, kan forholdet sies å bære preg av et *løst koblet system*. Forholdet mellom staten og kommunesektoren kan også ses på som *et partnerskap*. Kommunesektoren har ansvaret for noen oppgaver, mens staten har ansvaret for andre. Likevel er ikke staten ekskludert fra innflytelse på områder hvor kommunene er tillagt hovedansvar, og omvendt. Ansvaret til staten og kommunesektoren er sam-

menvevd, og må derfor løses gjennom samarbeid. Perspektivet innebærer ikke fravær av statlig styring, men at styringsrelasjonene i større grad er preget av gjensidighet og likeverd.

De tre perspektivene utfyller hverandre ved å beskrive ulike sider ved forholdet mellom staten og kommunesektoren. Fremover ønsker regjeringen å legge større vekt på et partnerskap mellom staten og kommunesektoren. Et slikt partnerskap må bygge på gjensidig tillit og respekt, og en grunnleggende holdning om at forvaltningsnivåene samlet skal løse oppgaver til innbyggenes beste.

Statlig styring og styringsvirkemidler

Selv om det lokale selvstyret er, og alltid har vært, en sentral verdi i det norske samfunnet, kan denne verdien komme i konflikt med andre målsettinger. Det er derfor nødvendig at kommunene blir underlagt statlig styring med det formål å fremme nasjonale mål. Selve styringen kan rettes inn mot ulike deler av den kommunale virksomheten, som organisering, ressursbruk eller resultater. Styringen kan være generell gjennom rammer, eller spesifikk gjennom detaljerte krav og regler.

Allerede i St.meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunene* la staten et mål- og resultatstyringsperspektiv til grunn for styringen av kommunesektoren. I et slikt system skal staten styre kommunesektoren gjennom å sette rammer for virksomheten. Den statlige styringen rettes først og fremst mot resultater, og i mindre grad mot ressurser og organisering. Kommunene og fylkeskommunene gis en viss frihet til å velge mål og prioriteringer og en stor grad av frihet til å velge organisasjonsform. Dialog og informasjonsutveksling mellom forvaltningsnivåene vektlegges. I den sammenheng forutsettes det et rapporteringssystem som gir både nasjonale og lokale myndigheter nødvendig styringsinformasjon.

Når det gjelder hvilke virkemidler staten kan anvende i styringen av kommunesektoren, er det vanlig å skille mellom tre ulike typer: Lovbaserte, økonomiske og «andre» virkemidler. De tre typene virkemidler må ses i sammenheng og benyttes i mange tilfeller parallelt på samme område. Lovbaserte virkemidler betyr at staten styrer kommunenes og fylkeskommunenes prioriteringer gjennom lover og regelverk (som rettigheter, pliktkrav, klage og tilsyn). Økonomiske virkemidler er overføringer, skatter, avgifter og låneordninger. Det er to typer statlige overføringer: Rammetilskudd er midler som kommunene og fylkeskommunene kan disponere fritt etter gjeldende lover og regelverk, og tildeles etter objektive kriterier. Rammetilskuddet utgjør sammen med skatteinntektene kommunesektorens såkalte frie inntekter. Øremerkede tilskudd gis til bestemte formål, og påvirker på den måten kommunenes og fylkeskommunenes prioriteringer. Av den grunn karakteriseres slike tilskudd som et sterkt statlig styringsvirkemiddel. «Andre virkemidler» som for eksempel informasjon, veiledning og dialog, karakteriseres ofte som «myke styringsvirkemidler». I motsetning til lover, regler og øremerkede tilskudd pålegger ikke slike virkemidler kommunene nye krav eller plikter. Formålet med denne typen virkemidler er likevel å verdimeslig påvirke kommunene til å ta valg i retning av nasjonale mål. Eksempler på konkrete virkemid-

ler av denne typen er statlige handlingsplaner, retningslinjer, informasjonstiltak, forventningsbrev og konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren.

Også regional statsforvaltning er et viktig virkemiddel i statens styring av kommunesektoren, i særlig grad fylkesmannen, fylkeslegen og statens utdanningskontor. Regional statsforvaltning er nærmere omtalt i avsnitt 5.5 og kapittel 8.

Mindre detaljstyring

Selv om rammestyring over lengre tid har vært et viktig styringsprinsipp i forholdet mellom staten og kommunesektoren, har detaljstyringen av kommunesektoren økt. Regelverk, øremerkede tilskudd, plankrav, rapporteringskrav og statlig tilsyn er blitt benyttet i stadig økende grad. Regjeringen mener at selv om hensikten med det enkelte virkemiddel isolert sett kan ha vært god, er de samlede virkningene uheldige. Regjeringen innser at den sterke statlig styringen ikke nødvendigvis har gitt et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Så sterk statlig styring har heller ikke vært nødvendig av hensyn til den enkeltes rettssikkerhet. Samtidig har den statlige detaljstyringen svekket det kommunale selvstyret. Kommunenes og fylkeskommunenes frihet til å ta hensyn til lokale behov og prioriteringer er blitt redusert. Detaljert statlig styring har svekket mulighetene til lokale løsninger tilpasset det enkelte lokalsamfunns og dets innbyggers behov og prioriteringer, og kommunene og fylkeskommunene er slik blitt hindret i å utnytte ressursene effektivt.

Sterk statlig styring har også svekket mulighetene til deltakelse i og påvirkning av politiske beslutninger på lokalt nivå, noe som over tid kan ha bidratt til å undergrave legitimiteten til og interessen for lokaldemokratiet. Regjeringen ønsker et levedyktig kommunalt selvstyre. Lokaldemokrati er en verdi i seg selv: Den enkelte innbygger gis innflytelse, og mulighet til å påvirke egen hverdag. Samtidig sikrer det kommunale selvstyret at ressursene utnyttes effektivt, og at kommunene og fylkeskommunene selv tar ansvar for utviklingen av omfanget av og kvaliteten på tjenestetilbudet, og for egen kommunes eller fylkets utvikling.

Regjeringen ønsker å redusere detaljstyringen av kommunesektoren. Kommunene og fylkeskommunene må gis frihet til å prioritere mellom oppgaver og måter å gjøre ting på. Det vil over tid styrke og revitalisere det kommunale selvstyret.

Regjeringen mener ikke at staten skal slutte å styre kommunene og fylkeskommunene, men at de skal styres på en annen måte. Regjeringen ser fortsatt behov for å benytte detaljstyrende virkemidler som regelverk og øremerkede tilskudd, men bruken må begrunnes i *tungtveiende nasjonale hensyn*, som et likeverdig tjenestetilbud, rettssikkerhet og en effektiv ressursbruk, og brukes i en tidsbegrenset periode. Tilsvarende er det fremdeles aktuelt å benytte sterke statlige styringsvirkemidler overfor kommunesektoren på prioriterte nasjonale satsingsområder.

Regjeringen uttalte i St.prp. nr. 62 (1999-2000) *Om kommuneøkonomien 2001 m.v.* at som et ledd i fornyelsen av offentlig sektor må prinsippene for statlig styring av kommunesektoren legges om: fra detaljstyring gjennom regelverk og øremerking til mål- og resultatstyring gjennom dialog og veiledning. Statens bruk av detaljstyrende virkemidler som regelverk, øremerkede

tilskudd, plankrav, rapporteringskrav og statlig tilsyn må reduseres vesentlig. Parallelt må det utvikles nye styringsformer basert på veiledning og dialog.

5.2 Gjennomgang av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren

5.2.1 Generelt

Regjeringen gjennomfører et prosjekt hvor statlig regelverk rettet mot kommunesektoren gjennomgås for å gi kommuner og fylkeskommuner større handlingsrom. Prosjektet skal bl.a. bidra til at ressurser flyttes fra administrasjon til tjenesteproduksjon ved at regler som detaljstyrer kommunesektoren fjernes eller endres/forenkles. Stortinget er tidligere orientert om arbeidet i St.prp. nr. 62 (1999-2000).

Regjeringen presenterer i denne meldingen resultater av arbeidet så langt. Det vil bli gitt en ytterligere presentasjon i kommuneproposisjonen for 2002. Kommunenes Sentralforbund (KS) har vært trukket aktivt med i prosjektet. En del innspill fra KS vil det bli arbeidet videre med i samarbeid mellom departementene og KS. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med resultatet av dette arbeidet i kommuneproposisjonen for 2002.

Prosjektet omhandler regler som er rettet direkte mot kommuner eller fylkeskommuner. Lov- eller forskriftsregler som er rettet mot alle/flere samsfunnssektorer omfattes ikke av prosjektet. Hvis slike regler i realiteten først og fremst berører kommunesektoren, omfattes disse likevel av prosjektet. Regler om oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune inngår ikke, men regler om oppgaver som er formulert på en slik måte at de i realiteten innebærer en beskrivelse av hvordan oppgaver skal løses, er tatt med.

Prosjektet er rettet mot eksisterende regelverk. Dette betyr at regler som ved prosjektets oppstart ble vurdert innført i fremtiden, ikke har vært en del av prosjektet. Det er dessuten gjort avgrensninger i prosjektet ved at en del konkrete regelverk er holdt utenfor. Det er imidlertid forutsatt at alt regelverk som er rettet mot kommunesektoren utformes i tråd med de prinsippene som har ligget til grunn for regelverksgjennomgangen.

Regelverk som var under revisjon ved prosjektets oppstart, har ikke blitt kartlagt eller vurdert. Dette gjelder særlig helselovreformen med fire nye lover.

Regjeringen har også sett det som hensiktsmessig å holde utenfor prosjektet en del regelverk som er i ferd med å bli endret eller vurderes av utvalg etc. som avslutter sitt arbeid i prosjektperioden. Således har følgende regelverk blitt holdt utenfor prosjektet:

- domstollovens regler om valg av meddommere etc.
- vergemålsloven og umyndiggjørelsesloven
- strålevernlovgivningen og beredskapslovgivningen på Sosial- og helsedepartementets område
- ny lov om eiendomsregistrering
- næringsmiddelovgivningen
- havne- og farvannslovgivningen
- brann- og eksplosjonsvernlovgivningen

Planlovutvalget foretar en samlet gjennomgang av planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven, og i andre lover som har direkte og indirekte betydning for arealbruk og planlegging. Planregler som sådan har inngått i prosjektet, men slik at de deler som Planlovutvalget vurderer har blitt holdt utenfor. I forhold til prosjektet er det særlig særlovsregler om plankrav som vurderes.

Justisdepartementet har besluttet at det settes ned et utvalg som skal gå gjennom de operative rednings- og beredskapsressursene. Av den grunn har prosjektet blitt avgrenset mot lov av 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret (sivilforsvarsloven).

Barne- og familiedepartementet er i ferd med å gå gjennom barnevernlovgivningen som en oppfølging av Befringutvalgets utredning (NOU 2000:12 *Barnevernet i Norge*). Også barnehagelovgivningen skal gjennomgås på bakgrunn av St.meld. nr. 27 (1999-2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre* og Innst. S. nr. 207 (1999-2000). Gjennomgangen av disse regelverkene skjer i en tilgrensende prosess. Plankrav i barnevernloven inngår likevel direkte i prosjektet.

Regjeringen presenterer i vedlegg 5 en departementsvis oversikt over bestemmelser som vil bli endret eller gjennomgått av det enkelte departement for oppfølging med sikte på å foreslå endringer som gir kommunale/ fylkeskommunale organer vesentlig større handlingsrom, mulighet til å se forholdene i ulike sektorer i sammenheng, og å se organisasjon og planlegging som en helhet.

Kommunalkomiteen uttalte i Innst. S. nr. 252 (1999-2000) at:

«Flertallet vil understreke at dette prosjektet må resultere i vesentlige forenklinger i det aktuelle regelverket, slik at de politiske og administrative organer i kommuner og fylkeskommuner gis større mulighet til å se løsninger i et helhetsperspektiv på tvers av ulike sektorer.»

Komiteen uttalte videre at:

«Flertallet vil understreke at det store antallet plankrav og andre regler som binder opp ressurser i administrasjon på bekostning av tjenesteproduksjon må gås gjennom spesielt kritisk.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre, er derfor enig i at det må legges spesielt stor vekt på forenklinger når det gjelder krav om kommunale handlingsplaner på enkeltområder, særlige regler om tekniske forhold, samt faglige kompetansekrav og bemanningsordninger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at plankrav som ikke kan innpasses i kommuneplanen/fylkesplanen eller økonomiplanen, særlige saksbehandlingsregler tilknyttet planer, og særlover om plankrav bør som utgangspunkt kunne bortfalle.»

5.2.2 Prinsipper for gjennomgangen av regelverket

Som grunnlag for vurderingen av de enkelte regler har regjeringen tatt utgangspunkt i at det må foreligge tungtveiende nasjonale hensyn dersom staten skal styre kommunesektoren gjennom detaljerte regler, se avsnitt 5.1. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en beskrivelse av tungtveiende nasjonale hensyn som kan begrunne statlig styring gjennom regelverk.

Regelverk som ikke kan begrunnes i slike «tungtveiende nasjonale hensyn» bør falle bort eller forenkles vesentlig.

Regjeringens utgangspunkt er at når enkelte statlige regelverk er mer detaljerte enn andre, må dette være fordi de nasjonale kravene er sterkere, ikke fordi regelverkene er utviklet i forskjellige «kulturer» eller er utarbeidet på forskjellig tidspunkt. I gjennomgangen av reglene har regjeringen lagt til grunn felles prinsipper for gjennomgangen av de aktuelle departementenes ulike typer regler. Nedenfor gis en kort presentasjon av disse prinsippene for reglene som inngår i prosjektet og en oversikt over særlig sentrale regler som gjennomgås. Det gis i vedlegg 5 en samlet departementsvis oversikt over regler som vil bli endret eller gjennomgått av det enkelte departement for oppfølging med sikte på å foreslå endringer.

Pålegg om bestemte folkevalgte organer i kommuner eller fylkeskommuner

Oppgavetildelingen skal skje til kommunestyret eller fylkestinget som i utgangspunktet er tillagt all myndighet til å se virksomheten som en helhet, tilpasset lokale forhold. Kommunestyret og fylkestinget oppretter selv organer innen rammene av kommuneloven.

Regler om intern delegasjon (eller andre administrative forhold som ledelse, innstillingsrett og lignende) i kommuner og fylkeskommuner

Kommuneloven bygger på et helhetlig delegasjonssystem basert på generelle regler. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere sin myndighet dersom ikke annet følger av særlige lovregler. Særlovsregler om intern delegasjon etc. uthuler dette helhetlige systemet, som tar utgangspunkt i frihet for den enkelte kommune eller fylkeskommune til å se organisasjonen som en helhet. Slike regler bør derfor som hovedregel oppheves.

Regler om sammensetning, sekretariatsløsninger o.l. for særskilte organer i kommuner og fylkeskommuner

Ut fra prinsippet om at kommunestyret og fylkestinget selv oppretter organer innen rammene av kommuneloven, bør kommunestyret og fylkestinget selv bestemme sammensetning, sekretariatsløsninger o.l. innen rammene av nasjonalt fastsatte prinsipper om samarbeid/medvirkning e.l..

Særlige regler om tekniske forhold i kommunale og fylkeskommunale institusjoner og lokaler, herunder særlige vilkår av teknisk karakter for utbetaling av statlige tilskudd til bygging av kommunale institusjoner m.v.

Regjeringen har lagt vekt på at slike regler må gjennomgås spesielt kritisk, jf. St.prp. nr. 62 (1999-2000). Ut fra behovet for effektiv kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon må det være et siktemål å oppheve eller endre særlige regler om tekniske forhold i kommunale og fylkeskommunale institusjoner og øvrige lokaler.

Faglige kompetansekrav og bemanningsnormer m.v.

Regjeringen har også lagt vekt på at faglige kompetansekrav og bemanningsnormer må gjennomgås spesielt kritisk. Regler om at kommunesektoren må ansette kvalifisert personell og sørge for nødvendig opplæring og etterutdanning bør som utgangspunkt fjernes.

Dette bygger på en forståelse av at når kommunesektoren er tillagt ansvaret for å løse en oppgave, vil kommunene og fylkeskommunene også være ansvarlig for å ansette nødvendig og tilstrekkelig personell med adekvat kompetanse.

Det er få krav om spesiell kompetanse igjen på forvaltningsområdene. Disse reglene bør oppheves. På tjenesteområdene er det en del regler om slike forhold. Også disse må vurderes kritisk. Det samme gjelder formelle bemanningsnormer e.l.. Bestemmelser om opplæring av ansatte finnes på enkelte lovområder. Disse kan virke tilfeldige og fragmenterte og bør oppheves bl.a. fordi avtaleverket fanger opp slike spørsmål.

Kompetansekravene som er listet opp nedenfor er eller vil etter dette bli gjennomgått av det enkelte departement med sikte på opphevelse/endringer, slik at kommunale/fylkeskommunale organer gis vesentlig større handlingsrom, mulighet til å se ulike sektorer i sammenheng, og å se organisasjonen som en helhet.

- Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) § 10-2 om kompetansekrav for rektor.
- Opplæringslova § 13-1 om skolefaglig kompetanse i administrasjonen over skolenivået.
- Forskrift av 28. juni 1999 nr. 722 til opplæringslova kapittel 14 om krav til kompetanse hos undervisningspersonalet: §§ 14-1 til 14-48.
- Lov av 20. desember 1995 nr. 108 om folkebibliotek §§ 5 og 8 med tilhørende forskrift om personale i kommunale folkebibliotek, med krav om fagutdannet biblioteksjef.
- Lov av 5. desember 1995 nr. 23 om jord (jordloven) § 4 om krav til jord- og skogbruksfaglig kompetanse i kommunene og lov av 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern (skogbruksloven) § 4 tredje ledd om krav til skogbruksfaglig kompetanse i kommunene.
- Forskrift av 11. mars 1994 nr. 204 om krav til jord- og skogbruksfaglig kompetanse i kommunene.
- Lov av 3. juni 1983 nr. 54 om tannhelsetjenesten (tannhelsetjenesteloven) § 6-1 om undervisning og praktisk opplæring.
- Tannhelsetjenesteloven § 3-3 om at fylkeskommunen skal ansette fylkestannlege.
- Lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) § 2-3, første pkt. om at kommunen har ansvar for nødvendig opplæring av sosialtjenestens personell.
- Lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven) § 3-3, første ledd om at kommunene ansetter personell med de nødvendige kvalifikasjoner til å arbeide i helsetjenesten og administrasjonen av den.

Statlige godkjenningsordninger

Krav om statlig godkjenning av kommunale vedtak representerer et forsinkende element i saksbehandlingen og kan redusere effektiviteten, fordi iverksettingen av vedtakene må utsettes inntil godkjenning foreligger. Staten bør være tilbakeholden med å overprøve kommunale og fylkeskommunale vedtak når oppgavene først er lagt til kommunesektoren. Regler om statlige godkjenningsordninger bør derfor bare opprettholdes dersom særskilte hensyn begrunner en slik form for statlig overprøving.

Pålegg om kommunale/fylkeskommunale (handlings)planer på enkeltområder

Etter plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 skal kommunene utføre en løpende planlegging for å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utviklingen innenfor sine områder. Kommuneplanen skal være langsiktig og sektorovergripende og er et viktig grunnlag for den løpende planleggingen innenfor de enkelte sektorer. Fylkesplanen etter plan- og bygningsloven er i dag det mest sentrale virkemiddelet i den regionale planleggingen. Fylkeskommunen skal sørge for at det innen fylkets område utføres en løpende fylkesplanlegging som skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet, og gi et samordnet handlingsprogram som angir hvordan målene skal oppfylles for de statlige og fylkeskommunale sektorenes virksomhet.

I tillegg til kravet i plan- og bygningsloven om langsiktig og sektorovergripende planlegging, inneholder lovverket i dag en rekke krav om sektorvise planer. Dessuten stilles det krav om planer for tildeling av tilskudd på mange sektorområder. Det er grunn til å tro at det store antallet sektorvise plankrav initiert fra statlig hold binder opp så mye ressurser at kommunesektorens egen initiativrolle når det gjelder planlegging og intern samordning svekkes. Ved høy grad av denne typen statlig styring, er det fare for at kommunenes og fylkeskommunenes rolle gradvis endres fra aktiv planlegging til passiv etterlevelse av statlige initiativ og forventninger. Dermed kan det store antallet plankrav på sikt virke mot sin hensikt. Utarbeiding av planer binder også store administrative ressurser i kommunene og fylkeskommunene.

Sektorvise plankrav svekker også den helhetlige, sektorovergripende planleggingen etter plan- og bygningsloven som er grunnlag for kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet både som myndighetsutøver, tjenesteproducent og samfunnsutvikler.

På denne bakgrunn har regjeringen lagt følgende prinsipper til grunn for gjennomgangen av pålegg om kommunale (handlings)planer på enkeltområder:

- Plankrav som ikke kan innpasses i kommuneplanen/fylkesplanen eller økonomiplanen bortfaller eller endres, slik at de kan innpasses i disse planene.
- Særlige saksbehandlingsregler, som f.eks. at planer skal vedtas av spesielle organer, sendes til statlige organer på bestemte tidspunkter o.l. bortfaller eller forenkles.
- Særlover om plankrav bortfaller.
- Det skal som utgangspunkt ikke stilles vilkår om planer for utbetaling av

tilskudd. Eksisterende vilkår gjennomgås med sikte på forenkling.

På grunnlag av disse prinsippene har følgende plankrav blitt gjennomgått/vil bli gjennomgått av det enkelte departement med sikte på opphevelse/endringer som gir kommunale/fylkeskommunale organer vesentlig større handlingsrom, mulighet til å se ulike sektorer i sammenheng, og foreta en samordnet planlegging:

- Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) § 5-2 om fylkeskommunale institusjonsplaner.
- Lov av 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring (voksenopplæringsloven) §§ 4 og 5 om planer for voksenopplæring i kommuner og fylkeskommuner.
- Regionalt utviklingsprogram i fylkeskommunene.
- Strategisk næringsplan i kommunene.
- Regelverk for tilskudd til lokale og regionale kulturbygg (kap. 320 Allmenne kulturformål, post 60).
- Krav om kommunedelplan for anlegg og områder for idrett og friluftsliv.
- Lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven) § 33a om at kommunen skal utarbeide plan for reduksjon og håndtering av avfall i kommunen (avfallsplan).
- Kommunehelsetjenesteloven § 3-1 om at kommunestyret fastsetter organisasjonsform og ledelse for helsetjenesten i samsvar med lov og helseplan.
- Handlingsplan for helse- og sosialpersonell med krav om kommunale handlingsplaner for opplæring av helse- og sosialpersonell.
- Lov av 19. november 1982 nr. 68 om planlegging i helse- og sosialtjenesten i kommunene som pålegger kommunene å utarbeide en plan for sosiale tjenester og helsetjenesten .
- Lov av 6. februar 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven) § 1-7d med krav om at kommunen skal utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan, samt forskriftshjemmel.
- Opptappingsplan for psykiatri, jf. St.prp. nr. 63 (1997-98) med krav om at kommunen/fylkeskommunen, for å få utløst øremerkede tilskudd under denne ordningen, må planlegge tiltak som nedfelles i årsbudsjett/økonomiplan.
- Handlingsplan for eldreomsorgen med krav om at kommunene må treffe vedtak om styrking av tjenesten som må nedfelle seg i årsbudsjett og økonomiplan for å få utløst statlige midler.
- Kommunehelsetjenesteloven § 1-3 femte ledd med hjemmel til å gi forskrift om bl.a. planlegging.
- Tannhelsetjenesteloven § 1-4 om at fylkeskommunen skal utarbeide en tannhelseplan.
- Tannhelsetjenesteloven kapittel 3 om organisasjon, ledelse og administrasjon.
- Forskrift av 23. november 1983 om lovbestemt sykepleietjeneste i kommunens helsetjeneste § 6 om planlegging, jf. lov av 19. november 1982 nr. 68 om planlegging av og forsøksvirksomhet i sosialtjenesten og helsetjenesten.
- Forskrift av 23. november 1983 om lovbestemt sykepleietjeneste i kommunens helsetjeneste § 3 siste ledd om at sykepleiere, hjelpepleiere og andre som er tilsatt i kommunens sykepleietjeneste etter vedtatt plan kan tillegges andre pleiefunksjoner innen helse- og sosialtjenesten i kommunen.

- Sosialtjenesteloven § 7-2 om fylkeskommunens plan for institusjoner som nevnt i § 7-1 (rusmiddelinstitusjoner).

Særskilte saksbehandlingsregler, herunder særskilte regler for forberedelse av enkelte typer vedtak

Av hensyn til fleksibilitet og effektiv tjenesteproduksjon bør kommunene og fylkeskommunene selv organisere saksbehandlingen ut fra lokale forhold og behov. Særskilte regler om forberedelse av enkelte typer vedtak o.l. bør bare opprettholdes dersom spesielle hensyn begrunner slike regler. Dersom generelt regelverk ivaretar et hensyn, anses det som utgangspunkt ikke å være behov for regler i særlovgivningen for å ivareta det samme hensynet.

Individuelle rettigheter hvor kommuner og fylkeskommuner er ansvarlige

Regjeringen har hatt som siktemål å oppheve eller endre særlovsbestemmelser om individuelle rettigheter som må anses unødige. Regjeringen har lagt til grunn at slikt regelverk bør utformes rammepreget, slik at tungtveiende nasjonale hensyn sikres uten detaljerte angivelser av hvordan tjenesteproduksjonen skal foregå. Minstestandarder bør brukes i større utstrekning enn detaljerte funksjonsbeskrivelser. Etter en gjennomgang av eksisterende rettighetsbestemmelser har regjeringen ikke funnet grunnlag for å fremme endringer.

Når det gjelder krav om særskilt rapportering tilknyttet øremerkede tilskudd, vises det til avsnitt 5.4.

5.2.3 Fremtidig regelverk

Flertallet i Kommunalkomiteen har i Innst. S. nr. 252 (1999-2000) understreket at prinsippene som er lagt til grunn for prosjektet må anvendes også på fremtidig regelverk.

Som en del av regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor vil regjeringen, med utgangspunkt i prinsippene ovenfor, komme tilbake til Stortinget med nærmere prinsipper som skal gjelde ved utarbeiding av fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren.

5.2.4 Endringer i regelverk

Endringer i aktuelt regelverk som følge av den nevnte gjennomgangen vil bli foretatt i regi av det enkelte departement, slik at lovforslag på vanlig måte vil bli fremmet av fagansvarlig departement overfor Stortinget. Det gis i vedlegg 5 en samlet oversikt over reglene som vil bli gjennomgått av det enkelte departement med sikte på opphevelse/endringer.

5.2.5 Forsøk

I kommuneøkonomiproposisjonen for 2001, St.prp. nr. 62 (1999-2000), heter det følgende:

«Under budsjettbehandlingen for 1999 traff Stortinget følgende romertallsvedtak (nr. IX under rammeområde 6): «Stortinget ber regjeringen om å vurdere prøveordninger med et frikommuneprosjekt der noen kommuner får reduserte bindinger i forhold til særlovgivningen.

Et opplegg for slike prøveordninger bør fremlegges for Stortinget i kommuneøkonomiproposisjonen for 2000.»»

I kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 heter det:

«I forbindelse med prosjektets andre fase vil Kommunal- og regionaldepartementet som nevnt gjennomføre et forsøk med unntak fra regler rettet mot kommunesektoren. Det vil bli lagt opp til evaluering av forsøks erfaringene som grunnlag for endelige beslutninger om endringer av de regler som eventuelt blir omfattet av et forsøk. Regjeringen vil arbeide videre med grunnlaget for ett eller flere forsøk med regelverksavvik i noen kommuner og/ eller fylkeskommuner. Denne delen av prosjektet vil utvikles i nært samarbeid med Kommunenes Sentralforbund.»

Arbeidet har vist seg vanskeligere enn forutsatt. Det har ikke fremkommet ønsker om forsøk med denne type regelavvik fra noen kommuner eller fylkeskommuner. Kommunenes Sentralforbund har selv sett det som mer hensiktsmessig å fremskaffe eksempler på regelverk som bør forenkles gjennom direkte og konkrete regelendringer. Regjeringen ser det som lite hensiktsmessig å invitere kommuner til å drive forsøk med alternativt regelverk uten at dette skjer i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund. Utvikling og gjennomføring av forsøk er krevende prosesser, og forsøk med regelverksavvik ville medføre at eventuelle regelendringer på vedkommende lovområde ville ligge flere år frem i tid. Med de omfattende reduksjoner i regelverk som foreslås i denne meldingen og i kommende kommuneproposisjon, er det trolig også blitt betydelig mindre interessant og relevant å drive forsøk på dette området.

Regjeringen har etter en samlet vurdering funnet at det ikke er hensiktsmessig å gå videre i arbeidet med et slikt forsøk.

Med hjemmel i opplæringsloven § 1-4 har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i rundskriv invitert kommuner og fylkeskommuner til å søke om forsøk med avvik fra reglene i opplæringsloven med forskrifter. Fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets side har man vært spesielt opptatt av å få til forsøk med en mer fleksibel organisering av undervisningen som et alternativ til blant annet dagens klassesdelingsregler i grunnskolen. Flere slike søknader er innvilget. En annen hovedgruppe med innvilgede søknader gjelder avvik fra forskrifter om vurdering i grunnskolen og videregående opplæring.

Hensikten med forsøkene er å videreutvikle regelverket for grunnskolen og videregående opplæring slik at det bidrar til en best mulig opplæring. I denne sammenheng er det interessant å prøve ut om hensynet til lokal handlingsfrihet kan ivaretas på en bedre måte enn i dag uten at det går på bekostning av nasjonale mål og individuelle behov. Det er et vesentlig nasjonalt mål å sikre at vi har et utdanningssystem for barn og unge som bidrar til en tidsmessig, trygg, god og grunnleggende likeverdig opplæring i hele landet, uavhengig av kjønn, bosted, intellektuelle, sosiale, økonomiske og etniske forutsetninger, og innen rammen av forutsetningene i opplæringslovens formålsparagraf.

I tillegg til forsøk etter opplæringsloven er det gjennom avtaler med lærerorganisasjonene åpnet for forsøk der det gjøres avvik fra tariffavtalenes bestemmelser om arbeidstid.

5.3 Mindre bruk av øremerkede tilskudd

Bruken av øremerkede tilskudd som et styringsvirkemiddel overfor kommunesektoren har økt det siste tiåret. Fra 1990 til 2000 økte andelen øremerkede tilskudd av de statlige overføringene til kommunesektoren fra om lag 20 prosent til om lag 40 prosent. Denne utviklingen har skjedd til tross for at Stortinget ved flere anledninger har slått fast at det viktigste inntektsfundamentet for kommunene og fylkeskommunene skal være de såkalte frie inntektene, det vil si skatt og rammetilskudd. En slik utstrakt bruk av øremerkede tilskudd har negative konsekvenser for kostnadseffektiviteten og prioriteringseffektiviteten i kommunene og fylkeskommunene, og for lokaldemokratiet. Andre negative konsekvenser av øremerkede tilskudd er administrative kostnader, og det at denne typen tilskudd forsterker de eksisterende inntektsforskjellene mellom kommuner og fylkeskommuner.

Plan for innlemming av øremerkede tilskudd

Regjeringen ønsker å redusere antallet og omfanget av øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Av den grunn la regjeringen i St.prp. nr. 62 (1999-2000) *Om kommuneøkonomien 2001 m.v. frem en plan for innlemming av øremerkede tilskudd i inntektssystemet (2001-2007)*. Formålet er å redusere den statlige detaljstyringen av kommunesektoren, og gi kommunene og fylkeskommunene større muligheter for selvstendige prioriteringer og tilpassing til lokale forhold. Å redusere antallet og omfanget av øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner vil bidra til å styrke lokaldemokratiet, at ressurser kan overføres fra administrasjon til tjenesteyting, og til en jevnere inntektsfordeling mellom kommuner.

Kommunalkomiteen uttalte at den vurderte det som positivt at regjeringen vil redusere detaljstyringen av kommunesektoren, og at målet må være å få større muligheter for selvstendige prioriteringer lokalt og dermed et styrket lokaldemokrati. Komiteen støttet regjeringens målsetting om ytterligere innlemming/avvikling av øremerkede tilskudd i årene 2002-2007, jf. Innst. S. nr. 252 (1999-2000).

5.4 Rapporteringsgjennomgangen

Kommunene og fylkeskommunene er i dag pålagt betydelig rapportering til staten, både løpende og i tilknytning til øremerkede tilskudd. Kommunesektoren har over lengre tid hevdet at rapporteringsbyrden er blitt for høy. Rapporteringen mellom kommunesektoren og staten er allerede blitt betydelig forenklet gjennom KOSTRA, se avsnitt 5.5. Regjeringen mener likevel at ytterligere forenkling og reduksjon av de statlige rapporteringskravene er nødvendig. En slik utvikling vil redusere detaljstyringen av kommunesektoren, og samtidig gjøre det mulig å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon.

Regjeringen er opptatt av å forenkle og redusere rapporteringskrav knyttet til øremerkede tilskudd. I tilknytning til denne typen tilskudd stilles det svært ofte krav om særskilt resultat- og/eller regnskapsrapportering som ikke er tilpasset de ordinære rapporteringssystemene mellom kommunesektoren og staten. Det, sammen med at statens rapporteringskrav langt på vei er de

samme uavhengig av størrelsen på tilskuddet, gjør at kommunenes og fylkeskommunenes rapporteringsbyrde knyttet til øremerkede tilskudd er svært høy.

Regjeringen vil legge følgende to prinsipper til grunn i arbeidet med å forenkle og redusere rapporteringskrav knyttet til øremerkede tilskudd:

- avvikling av rapporteringskrav ved innlemming av øremerkede tilskudd
- avvikling av særskilt regnskapsrapportering for tilskudd som opprettholdes

Det første prinsippet betyr at rapportering knyttet til et øremerket tilskudd avvikles fra det år tilskuddet innlemmes i inntektssystemet. Dette gjelder både tilskudd som ble innlemmet i inntektssystemet i 2001, og tilskudd som innlemmes på et senere tidspunkt, jf. avsnitt 5.3. Hvis rapporteringen ønskes videreført, må det ansvarlige departement ta dette opp særskilt, og sørge for at den samordnes med den løpende rapporteringen.

Det andre prinsippet betyr at det ikke skal innhentes regnskapsopplysninger fra kommuner og fylkeskommuner utover den ordinære regnskapsrapporteringen. Krav om regnskapsrapportering i tilknytning til øremerkede tilskudd må tilpasses de ordinære regnskapsrutiner i kommunesektoren.

Regjeringen er i gang med en bred gjennomgang av all rapportering og avgivelse av data fra kommunesektoren og staten (også utover rapportering knyttet til øremerkede tilskudd). Regjeringen vil i kommuneproposisjonen for 2002 legge frem forslag om kutt og forenklinger i eksisterende rapporteringsordninger for kommunesektoren. Formålet er å forenkle og redusere kommunesektorens samlede oppgavebyrde knyttet til rapportering.

5.5 Utvikling av nye styringsvirkemidler

Parallelt med at statens bruk av detaljstyrende virkemidler reduseres, må det utvikles nye styringsformer basert på veiledning og dialog. Utviklingen av denne typen virkemidler er i tråd med regjeringens ønske om å endre forholdet mellom stat og kommune til et partnerskap basert på tillit og respekt. Det betyr ikke fravær av statlig styring, men at styringsrelasjonene i større grad er preget av gjensidighet og likeverd. I dette avsnittet beskrives tre slike virkemidler: KOSTRA, forventningsbrev og konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren.

KOSTRA

Mål- og resultatstyring av kommuner og fylkeskommuner forutsetter at det rapporteres i forhold til nasjonale mål. Denne typen informasjon er nødvendig for sentral og lokal styring, og er samtidig sentral i dialogen mellom staten og kommunesektoren. Kommunal- og regionaldepartementet har i lengre tid arbeidet systematisk med å fremskaffe bedre styringsdata for kommunal sektor. Rapporteringssystemet KOSTRA, om kommunal økonomi og tjenesteproduksjon, ble innført i alle landets kommuner fra og med 2001. Det arbeides også med å innføre KOSTRA-modellen i fylkeskommunene. KOSTRA betyr en betydelig forenkling av rapporteringen mellom kommunesektoren og staten. Dataene skal være nyttige for begge parter, og skal kun registreres en gang med sikte på anvendelse flere ganger.

KOSTRA gir informasjon om kommunale prioriteringer, produktivitet og dekningsgrader. En av hovedmålsetningene med KOSTRA er å knytte sammen aktivitetsdata og kostnadsdata. Det betyr at rapporteringen kan belyse produktivitet i og mellom kommuner, og gjør KOSTRA til et verktøy for målestokkonkurranse lokalt.

Forventningsbrev

Regional statsforvaltning har en sentral rolle som veiledningsorgan i forhold til kommunene og fylkeskommunene. Kommunal- og regionaldepartementet har utviklet det såkalte forventningsbrevet, som er et verktøy fylkesmennene kan benytte i sitt arbeid med å samordne den kommunerettede statlige styringen på regionalt nivå. Brevet skal bl.a. bidra til å dokumentere hva kommunene plikter å gjøre og hva de står fritt til å gjøre. Brevet skal gi tydelig og konsistent informasjon om nasjonale politiske styringssignaler. I tillegg til å være en samordningsmetode, er forventningsbrevet også en måte å styrke og utvikle dialogen mellom staten og kommunesektoren.

Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren

I 2000 ble det iverksatt en prøveordning med konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren om kommuneøkonomien. Konsultasjonene er etablert som en fast ordning fra og med 2001.

Konsultasjonene må bygge på en felles forståelse av at det er Stortingets og regjeringens ansvar å fastsette de nasjonale, økonomiske og politiske målene for kommunesektoren. Konsultasjonene har således ikke til hensikt å redusere mulighetene for nasjonal styring, men siktemålet er å gjøre styringen mer hensiktsmessig.

Målene med konsultasjonsordningen er å:

- skape en felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om de oppgaver som kan realiseres innenfor en gitt inntektsramme,
- redusere statlig styring gjennom regelverk og øremerking av midler gjennom enighet om prioriteringer av kommunesektorens ressurser,
- gi mer effektiv ressursbruk og styrke lokaldemokratiet ved å øke den lokale friheten i oppgaveløsningen,
- gi kommunesektoren mer stabile og forutsigbare rammebetingelser,
- bedre informasjonsgrunnlaget for regjeringens og Stortingets utforming av den nasjonale styringen av kommunesektoren, og
- gi gjennomsiktighet ved at metodikk og kalkulasjoner er forståelige, konsistente og etterprøvbare.

Tidsplanen for konsultasjonsordningen vil følge fasene i arbeidet med statsbudsjettet. Som normalordning holdes det konsultasjonsmøter i forkant av regjeringens budsjettkonferanser i mars, april og august. Et fjerde og avsluttende møte holdes like etter at statsbudsjettet legges frem i oktober. Disse fire møtene forberedes bl.a. gjennom samarbeid mellom KS og fagdepartementene knyttet til enkeltsaker som har økonomiske konsekvenser for kommunesektoren.

6 Det folkevalgte regionale nivået

6.1 Bakgrunn

Helt siden fylkesreformen på midten av 1970-tallet har det pågått en debatt om fylkeskommunens rolle i forvaltningen, og om utformingen av det regionale nivået generelt. I forbindelse med Stortingets behandling av meldingen om kommuneinndelingen (St.meld. nr. 32 (1994-95)) ga stortingsflertallet uttrykk for at det var behov for å få foretatt en helhetlig gjennomgang av oppgave- og funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Oppgavefordelingsutvalget ble oppnevnt, og et sentralt element i utvalgets mandat var å evaluere erfaringene med fylkeskommunen som eget forvaltningsnivå, samt å vurdere oppgavefordelingen mellom fylkeskommunen og regional statsforvaltning. Oppgavefordelingsutvalget avga sin utredning i juli 2000.

I evalueringen av fylkeskommunen som forvaltningsnivå fremhever Oppgavefordelingsutvalget at det fylkeskommunale demokratiet er satt under press. Valgdeltakelsen er lavere enn ved kommunevalget og folk opplever fylkeskommunen som en mindre viktig del av demokratiet enn kommunene. Som tjenesteprodusent har fylkeskommunen i hovedsak vist seg som et egnet instrument til å gjennomføre store reformer både på utdannings- og helseområdet, men må ta medansvar for et svekket utdanningstilbud for voksne og for kritikkverdige sider ved driften av sykehusene. Det er likevel som regional utviklingsaktør fylkeskommunen i minst grad har lykket i å leve opp til de forventningene en hadde i 1976.

Oppgavefordelingsutvalget mener at dette kan skyldes at fylkeskommunen ikke har evnet å utnytte det handlingsrom den har hatt, men også mangel på virkemidler og en lite ryddig ansvarsdeling mot regional statsforvaltning. Det blir fremhevet som særlig betenkelig at regional statsforvaltning ivaretar oppgaver med et tydelig utviklingspreg, noe som bidrar til å skape en uklar rollefordeling på regionalt nivå.

For å imøtekomme reformbehovet mener et flertall i utvalget at fylkeskommunens ansvar for regional utvikling bør styrkes, samtidig som det anbefaler at virksomheten til regional statsforvaltning konsentreres om kontroll, klage- og tilsynsoppgaver. For en nærmere gjennomgang av utvalgets anbefalinger vises det til vedlegg 1. I dette kapitlet gir regjeringen sin tilråding for organiseringen av det folkevalgte regionale nivået og oppgavefordelingen for regionale, eller kommuneoverskridende, oppgaver.

6.2 Regjeringens utgangspunkt

I korthet dreier diskusjonen om oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene seg om to sentrale vurderinger: For det første; om hvilket nivå som er mest egnet til å ivareta offentlige oppgaver - nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå. For det andre; om det skal være statlige forvaltningsorganer eller folkevalgte organer som skal ha beslutningsmyndighet.

Etter regjeringens syn må endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene ha som hovedmål å oppnå mer effektiv utnyttelse av forvaltningens samlede ressurser, større brukervennlighet og styrking av det lokale folkestyret. Regjeringen vil særlig understreke at endringer i oppgavefordelingen og den statlige styringen må bidra til å styrke kommunenes stilling i forvaltningen. Innbyggernes identitet og tilhørighet til kommunene er gjennomgående sterk, og kravet på nærhet, kontakt og dialog, likeså behovet for lokale tilpasninger, gir kommunene en helt sentral rolle for gjennomføringen av viktige samfunnsoppgaver.

Behov for et regionalt nivå

Sammenlignet med kommunestrukturen i mange land er norske kommuner kjennetegnet av å være geografisk vidstrakte, men befolkningsmessig små. Etter regjeringens syn legger denne kommunestrukturen begrensinger på omfanget av oppgaver som det er hensiktsmessig å legge til kommunene. En rekke offentlige oppgaver løses best i et geografisk perspektiv mellom landet som helhet og den avgrensning som kommunene representerer. Dels er dette oppgaver som av hensyn til stordriftsfordeler løses mest effektivt med et større befolkningsgrunnlag enn det de fleste kommunene har, dels er det oppgaver som angår eller har virkning for et større område enn den enkelte kommune og som derfor trenger kommuneoverskridende løsninger, og dels er det oppgaver som krever større ressursmessig løft mht. økonomi, kompetanse og personell, enn hva den enkelte kommune alene vil kunne makte. Regjeringen mener det er behov for et folkevalgt regionalt nivå til å ivareta slike oppgaver. Et regionalt politisk organ gir innbyggerne mulighet til å påvirke den politiske beslutningsprosessen omkring spørsmål som håndteres på regionalt nivå. Folkevalgte organer på regionalt nivå øker muligheten for desentralisering av politisk makt, og representerer en utvidelse av lokaldemokratiet ved at viktige samfunnsoppgaver kan settes under folkevalgt kontroll og prioritering.

Endringer av kommuneinndelingen i retning av betydelig færre og større enheter vil bedre kommunenes forutsetninger for å løse kommuneoverskridende og regionale oppgaver. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg en radikal omstrukturering av kommuneinndelingen uten at dette styres fra sentralt nivå. Regjeringens utgangspunkt er imidlertid at endringer i kommune- og fylkesinndelingen skal baseres på frivillighet, men regjeringen legger til rette for frivillige sammenslåinger gjennom økonomiske virkemidler.

For mange oppgaver og utfordringer som overskrider kommunegrensene vil interkommunalt samarbeid utgjøre en fleksibel og effektiv arbeidsform. Løsningen av ulike offentlige oppgaver stiller i mange tilfeller ulike krav til hva som er hensiktsmessige administrasjonsområder. Det finnes ikke en kommune- eller fylkesinndeling som er best egnet til å ivareta alle typer oppgaver. Interkommunalt samarbeid gir kommunene mulighet og frihet til å vurdere om oppgaver løses mest effektivt i egen regi eller i samarbeid med andre. Interkommunalt samarbeid vil derfor representere et nyttig supplement til den kommuneinndeling og oppgavefordeling som til enhver tid gjelder. Regjeringen vil stimulere enda sterkere til at kommunene utnytter muligheten i interkommunalt samarbeid på områder som gir bedre og mer kostnadseffektive kommunale tjenester overfor næringsliv og befolkning. Regjeringen vil

legge til rette for at dette også kan omfatte samarbeid om forvaltningsoppgaver.

Regjeringen mener likevel ikke at interkommunalt samarbeid kan erstatte behovet for et eget folkevalgt regionalt nivå som ivaretar regionale oppgaver. Regjeringen kan dermed ikke slutte seg til den såkalte tonivå-modellen for organiseringen av den offentlige forvaltning, jf. vedlegg 4. Begrunnelsen for dette synspunktet bygger både på prinsipielle vurderinger og praktiske erfaringer. Den viktigste prinsipielle innvendingen er at interkommunalt samarbeid innebærer at det avgis politisk myndighet til organer som ikke står direkte ansvarlig overfor velgerne, og som dermed svekker innbyggernes demokratiske innflytelse på viktige samfunnsoppgaver. Praktiske erfaringer har vist at interkommunalt samarbeid i noen tilfeller kan være vanskelig å gjennomføre på områder der kommunene har motstridende interesser. Løsning av mange oppgaver innenfor ulike interkommunale samarbeidsorgan svekker også mulighetene for helhetlige prioriteringer. Men på tross av dette mener regjeringen at interkommunalt samarbeid på flere områder har mye for seg, og vil derfor stimulere til samarbeid på tvers av kommunegrensene.

Behov for å samle og styrke det regionale utviklingsansvaret

Kjernen i det regionale utviklingsansvaret er å skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling for egen region. Viktige oppgaver og utfordringer knyttet blant annet til samferdsel, næringsutvikling, miljø og areal lar seg ikke løse i den enkelte kommune. For å møte slike utfordringer er det i mange tilfeller nødvendig å se større områder under ett. Etter regjeringens syn hører planleggingen og gjennomføringen av slike oppgaver hjemme på en regional arena. Det er fylkeskommunens ansvar og mulighet for å ivareta slike oppgaver - den regionale utviklingsrollen - som regjeringen ønsker å styrke. Målsettingen med en slik reform er å legge utviklingsoppgaver som i sin karakter er regionale, og som må løses regionalt, under direkte folkevalgt styring, og dermed skape et forvaltningsnivå med et tydelig og samlet ansvar for regionens utvikling.

Regjeringen vil fremheve tre momenter som samlet taler for at det er ønskelig å styrke fylkeskommunens utviklingsrolle.

For det første er det viktig å understreke at regional utvikling er et politikkområde som bør være underlagt direkte folkevalgt innflytelse. Det er regionens egenart og særskilte utfordringer som er i fokus for arbeidet, og prosessene er i stor grad kjennetegnet av avveining mellom kryssende interesser og hensyn. Slike avveininger bør ha regional forankring og være folkevalgt styrt.

For det andre deler regjeringen Oppgavefordelingsutvalgets konklusjon om at fylkeskommunen ikke har lyktes så godt som sentral drivkraft og tilrettelegger for regional utvikling. Som utvalget påpeker kan det skyldes manglende prioritering fra fylkeskommunens side, men også at fylkeskommunen ikke har hatt tilstrekkelige virkemidler for å fylle den planleggings- og utviklingsrolle den har vært tiltenkt. Skal en styrking av den regionale utviklingsrollen bli reell, vil det etter regjeringens syn forutsette at de regionale organer får større myndighet over de beslutninger som har direkte betydning for den regionale utviklingen. I forhold til dagens organisering vil det innebære at det regionale nivået får et tyngre ansvar for og innflytelse over regional samferd-

sel, regional planlegging og arealdisponering, regionale miljøoppgaver, regionale landbruksoppgaver, tilrettelegging for næringsutvikling og bygdeutvikling samt regionale kulturoppgaver. I avsnitt 6.3 vil regjeringen redegjøre konkret for hvilke endringer som foreslås på hvert av områdene.

En samling av disse oppgavene vil, for det tredje, legge til rette for gode regionale helhetsløsninger ved at sektorer som i et regionalt utviklingsperspektiv er nært koblet til hverandre samles under ett organ. Tilrettelegging for næringsutvikling er avhengig av samferdselstiltak og av arealforvaltning og miljøtiltak. Utbygging og drift innenfor samferdselssektoren må ses i sammenheng med næringsutviklingen, med endringer i bosettingsmønsteret, med miljøkrav og arealforvaltning etc.. En samling av regionale oppgaver under regionalt folkevalgt ledelse vil, etter regjeringens syn, være en viktig betingelse for å fremme en rasjonell og bæredyktig samfunnsutvikling av landets regioner, og styrke den politiske styring av vesentlige samfunnsoppgaver. I tillegg vil det regionale nivået få ansvaret for å ivareta de nasjonale målene i miljøvernpolitikken og landbrukspolitikken.

6.3 Nærmere om regionale utviklingsoppgaver

6.3.1 Fylkesplanlegging og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven

6.3.1.1 Dagens oppgave- og ansvarsfordeling

Kommunen

Plan- og bygningsloven gir kommunene en sentral rolle i plansystemet. Kommunen skal drive en sektorovergripende samfunnsplanlegging og arealforvaltning gjennom kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan. Planene har virkning for kommunen selv, men også for statlig og fylkeskommunal virksomhet innenfor kommunens område. Kommunenes arealplaner er rettslig bindende for arealutnyttelsen.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har ansvar for fylkesplanen som skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes virksomhet i fylket. Fylkesplanen har ikke direkte rettsvirkning, men skal være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. Fylkesplanen godkjennes ved kongelig resolusjon. Fylkeskommunen har et planfaglig veiledningsansvar overfor kommunene.

Statlige regionale organer

Regionale statlige myndigheter har plikt til å samarbeide og gi nødvendig hjelp i kommune- og fylkesplanleggingen. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at statlige organer oppfyller denne plikten. Statlige organer skal i planprosessen klargjøre hvilke nasjonale mål, retningslinjer og interesser som vil ha betydning for planleggingen i kommunen eller fylket.

Innsigelser

Berørte statlige organer, fylkeskommunen og nabokommuner har innsigelsesrett til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Innsigelse tas i bruk når ordinær plandeltakelse ikke fører frem. Når et organ har fremmet innsigelse, skal partene så langt som mulig bli enige om planløsningen gjennom drøftinger og forhandlinger. Planen kan så endelig vedtas og gis rettsvirkning av kommunen. I de tilfeller der det er vanskelig å komme frem til omforente planer, har Miljøverndepartementet lagt opp til et system der fylkesmannen skal megle mellom partene for om mulig å komme frem til en løsning av konfliktene. Dersom meglingen heller ikke fører frem, oversendes saken til behandling i Miljøverndepartementet. Den rettslige betydningen av innsigelse er at det ikke kan gjøres endelig planvedtak i kommunen og at planmyndigheten overføres Miljøverndepartementet.

6.3.1.2 Regjeringens vurdering

Fylkesplanleggingen

Regjeringen mener kommunen fortsatt skal være den primære myndigheten i arealforvaltning og lokal samfunnsutvikling, og kommunen skal fortsatt ha hovedansvaret for å bestemme bruken av arealene innenfor eget territorium. Den lokale arealforvaltningen krever nærhet, lokal tilpasning og politisk prioritering.

Imidlertid har planlegging og disposisjoner innenfor en kommune ofte vesentlig betydning også utover kommunegrensene. Skal vi oppnå en effektiv arealbruk og et hensiktsmessig utbyggingsmønster, som også tar hensyn til viktige vernehensyn og miljøverdier, er det ofte nødvendig å se flere kommuner under ett. Offentlige investeringer i infrastruktur og institusjoner krever dessuten planlegging over kommunegrensene. De kommuneoverskridende utfordringene og oppgavene av regional karakter gjør krav på politisk avveining og prioritering av ulike interesser og hensyn i en større territoriell sammenheng. Regjeringen ser interkommunalt plansamarbeid som hensiktsmessig i den grad kommunene selv er innstilt på dette. Regjeringen tar sikte på å forenkle reglene om interkommunalt plansamarbeid i plan- og bygningsloven og bedre koplingen til fylkesplanleggingen.

Regjeringen mener at løsningen av kommuneoverskridende og regionale samfunnsoppgaver og interesser nødvendiggjør politisk behandling og avklaring på regionalt nivå. Fylkesplanen skal være sentral for avklaring av spørsmål knyttet til arealdisponering og utbyggingsmønster over kommunegrensene og delvis over fylkesgrensene. Viktige oppgaver bl.a. knyttet til samferdsel, lokalisering av kjøpesentre, bolig- og næringsstruktur og større miljøvernoppgaver krever planlegging på en regional arena. Omfattende forskning og utredning peker på behov for en mer samordnet og helhetlig politikk for regionalt utviklingsarbeid, sektorsamarbeid og planlegging. Den regionale planleggingen er også viktig for å tilpasse nasjonale retningslinjer og statlig politikk til lokale og regionale forhold. Den regionale planlegging vil gi sentrale statlige myndigheter erfaringer og synspunkter fra kommunene og fylkeskommunene til bruk for videre utforming av nasjonal politikk. Fylkesplanleggingen er et viktig verktøy for å løse disse oppgavene og utfordringene.

Til nå har ikke fylkesplanen fungert etter intensjonene i plan- og bygningsloven. I tråd med både Planlovutvalgets (NOU 2001:7) og Oppgavefordelingsutvalgets (NOU 2000:22) flertall, tilrår regjeringen at fylkesplanen styrkes og gis en generelt forpliktende virkning overfor staten og kommunene i kommuneoverskridende spørsmål. Samtidig legger regjeringen avgjørende vekt på at den regionale tilretteleggingen på ulike områder er godt forankret og understøtter nasjonale mål og strategier på respektive politikkområder. En slik styrking av fylkesplanen forutsetter en gjennomgang av regler og rutiner for å sikre bedre medvirkning og medbestemmelse i fylkesplanleggingen både fra befolkningen, næringslivet, kommunene og regional stat. Det er ikke minst viktig å understreke at kommunene må trekkes mer med. Gjennom en generelt forpliktende fylkesplan vil fylkesplanleggingen bli et sterkere regionalt planverktøy og gi bedre forutsetninger for å samordne sektorinteressene i fylket. Regional tilpasning av samfunnsutviklingen og arealforvaltningen kan gi nasjonal politikk en regional merverdi ut fra forutsetninger og muligheter i det enkelte fylke.

Regjeringen vil i oppfølgingen av denne stortingsmeldingen og NOU 2001:7 *Bedre kommunal og fylkeskommunal planlegging etter plan- og bygningsloven*, foreta en gjennomgang av bestemmelsene om fylkesplanlegging i plan- og bygningsloven og rutinene for fylkesplanprosessene og nærmere vurdere om arealdelen skal gjøres rettslig bindende for arealbruk i fylket, slik at fylkesplanen videreutvikles som instrument for å avklare spørsmål knyttet til arealdisponering og utbyggingsmønster over kommunegrensene. En styrking av det regionale plannivået står høyt på dagsorden i mange europeiske land og internasjonale samarbeidsorganisasjoner. En slik bruk av fylkesplanen skal skje på en måte som ikke endrer realiteten i prinsippet om at kommunen normalt har hovedansvaret for å bestemme bruken av egne arealer.

Miljøvern og landbruk gir viktige premisser for den regionale utviklingen. Regjeringen vil derfor overføre fylkesmannens miljøvernoppgaver og landbruksoppgaver, med unntak av klagebehandling og lovlighetskontroll, til fylkeskommunen, jf. nærmere omtalte i avsnitt 6.3.2 og 6.3.3. I tillegg vil regjeringen forsterke fylkeskommunens innflytelse over regionale transporttiltak og tilrettelegging for næringsutvikling. Dermed vil regionale areal-, ressurs- og utviklingsbaserte samfunnssektorer i større grad samles i en regional organisasjon. Dette gir grunnlag for en bedre koordinering også innad i transportsektoren mellom kollektiv- og vegtiltak. Samtidig kan utbyggingstiltak i sammenhengende og kommuneoverskridende by- og tettstedsområder ses i sammenheng med regional arealforvaltning, miljøtiltak og transporttiltak. Reformen vil etter regjeringens vurdering være av stor betydning for å fremme en helhetlig og økologisk bærekraftig utvikling i alle landets fylker. Ved å samle virkemidler og den regionale plan- og miljøvern faglige kompetansen i en organisasjon vil en redusere dobbeltbyråkrati på regionalt nivå og øke effektiviteten i fylkesplanleggingen.

Det er også et siktemål å få til en nærmere kopling mellom fylkesplanleggingen og kommunenes og statlige sektors ressursbruk og samfunnsplanlegging. Regjeringen vil vurdere om offentlige ressurser kan koples bedre til regionale planer, forpliktende utviklingsavtaler og partnerskapsmodeller der også private krefter er involvert. Regjeringen vil omtale dette nærmere i den

kommende stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikken. For å legge til rette for videreutvikling av de regionale utviklingsprogrammene (RUP), legges det til grunn at programmene skal være en del av fylkesplanens handlingsprogram. Det skal dessuten legges økt vekt på at programmene er godt forankret til nasjonale mål og at man får en resultatorientert innsats bl.a. i forhold til næringslivets behov. Regjeringen vil foreta en ytterligere delegering av de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene til fylkeskommunene og forenkle regelverket for å gjøre virkemidlene mer effektive i forhold til regionale utfordringer.

Regjeringen vil i tillegg etablere best mulig samordning mellom regionale utviklingsprogram og fylkeskommunenes prioriteringer for transportplanens handlingsprogrammer for riksvegene utenom stamveger.

Fylkesplanen skal være et felles regionalt plandokument, og planprosessen må etter regjeringens mening kjennetegnes av partnerskap, slik at også kommuner og stat kjenner eierskap til planen. Fylkesplanen vil være et planinstrument kommunene i fylket vil kunne dra nytte av ved at f.eks. arealkonflikter som berører flere kommuner avklares, slik at ressurser kan rettes mot lokale arealutfordringer og den løpende kommunale planleggingen. Skal fylkesplanen i større grad gjøres forpliktende for kommunene og stat, må regler og rutiner gjennomgås for å sikre bedre medvirkning og medbestemmelse i fylkesplanprosessen. Prosessene i forkant av rulleringen av fylkesplanene blir svært viktige og forutsetter både en aktiv og tydelig fylkeskommune, samt bred deltakelse fra statlige regionale organer og kommunene i fylket. Det blir også viktig at staten fremstår med tydelige signaler i forkant av prosessene. Statlige myndigheter må i større grad enn i dag bruke fylkesplanen som ramme for egen planlegging og samordning. På denne måten kan ulike interesser avveies og innarbeides i fylkesplanen. Bl.a. vil fylkesplanen kunne brukes som verktøy for å integrere og operasjonalisere på regionalt nivå de sektorvise miljøhandlingsplanene som alle departementene utarbeider.

I regjeringens videre arbeid vil dagens form for statlig godkjenning av fylkesplanen bli vurdert nærmere. Dersom den sentrale godkjenningsordningen blir opphevet, må det vurderes andre måter for å sikre at nasjonale interesser blir ivaretatt. Når det gjelder nasjonale sektorplaner som f.eks. verneplaner og transportplaner, må disse så langt det lar seg gjøre koordineres med regionale interesser gjennom fylkesplanprosessene. Vedtatt fylkesplan vil dermed ha inkorporert de statlige overordnede sektorplanene.

Innsigelsesinstuttet

Plan- og bygningsloven gir i dag både nabokommuner, fylkeskommunen og statlige fagmyndigheter innsigelsesrett til kommunale arealplaner. Det er viktig at det opprettholdes en form for sikkerhetsnett for nasjonale interesser når fylkeskommunen får utvidet sitt ansvar til å gjelde landbruks- og miljøvernområdet. Regjeringen legger vekt på at det skal etableres gode og enkle mekanismer som både ivaretar behovet for forenkling og muligheten for at vitale nasjonale mål kan sikres. I denne prosessen vil en også måtte vurdere hvilke instanser som skal ha innsigelsesrett. Det er en målsetting å finne frem til løsninger der de fleste saker kan avgjøres regionalt. Regjeringen vil derfor legge myndigheten til å treffe beslutninger i innsigelsessaker til den nye fylkeskommu-

nen. Erfaringene fra forsøket i Akershus, der fylkeskommunen har slik myndighet, vil bli trukket inn i utformingen av ordningen. Miljøverndepartementet må fortsatt ha adgang til å kalle inn planer for vurdering i særskilte tilfeller, etter eget initiativ eller på vegne av andre departementer. Kommunen kan anmode Miljøverndepartementet om å innkalle en plan dersom vesentlige kommunale interesser er tilsidesatt ved endelig godkjenning av planen. Det legges ikke opp til endringer i fylkesmannens rolle som mekler nå. Innsigelsesinstituttet vurderes nærmere gjennom oppfølging av Planlovutvalgets arbeid.

6.3.2 Regional miljøvernforvaltning

6.3.2.1 Dagens oppgavefordeling

Kommunen

Kommunen har et generelt ansvar for miljøvern med myndighet og oppgaver knyttet til sektorlovene. De fleste oppgavene etter viltloven, frilufsloven og motorferdselloven er delegert kommunene. Det foregår ulike forsøk angående forvaltning av større verneområder. I tillegg til dette har ca. 100 kommuner fått overført ansvar for forvaltning av mindre verneområder og landskapsvernområder. Kommunene har i tillegg oppgaver knyttet til laks- og innlandsfiskeloven og forurensningsloven. Kommunene er den primære planmyndighet etter plan- og bygningsloven, og styrer og påvirker dermed arealbruken både i offentlig og privat sektor.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har ansvaret for regional kulturminneforvaltning. Fylkeskommunen er delegert myndighet etter kulturminneloven og har innsigelsesmyndighet på kulturminnefaglig grunnlag i plansaker etter plan- og bygningsloven. Oppfølgingsansvaret overfor fylkeskommunen som regional kulturminneforvaltning er lagt til Riksantikvaren. Fylkeskommunens hovedoppgaver på feltet består i å gi tilrådinger og veiledning overfor kommuner og enkeltpersoner i bl.a. plan- og byggesaker og i konkret verne- og skjøtselsarbeid.

Fylkeskommunen har hovedansvaret for fylkesplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Denne gir viktige premisser for miljøvernpolitikken og har en samordnende funksjon i forhold til ulike samfunnsinteresser. Fylkeskommunen har også ansvaret for planfaglig og juridisk veiledning til kommunene etter plan- og bygningsloven, herunder også innsigelsesrett, samt oppgaver etter frilufsloven.

Fylkesmannen

Den regionale miljøvernforvaltningen - unntatt kulturminneforvaltningen - er lagt til fylkesmannen. Fylkesmannen har en sentral rolle i den løpende oppfølgingen av kommunenes og sektorenes arbeid med miljøvern, bl.a. ved å formidle og følge opp nasjonale miljømål i forhold til lokalt og regionalt nivå, samt bidra til å samordne den regionale staten. Fylkesmannen ivaretar veilednings- og tilsynoppgaver overfor kommunene og har oppgaver som klagemyndighet på kommunale vedtak. Fylkesmannen har myndighet og oppgaver med hjemmel i naturvernloven, viltloven, laks- og innlandsfiskeloven, lov om motorisert

ferdsel i utmark og vassdrag, friluftsløven og forurensningsloven. Fylkesmannen har innsigelsesmyndighet på miljøfaglig grunnlag i plansaker etter plan- og bygningsloven.

Fylkesmannen er en viktig premissgiver og medspiller i kommunenes og sektorenes planlegging etter plan- og bygningsloven og i arbeidet etter sektorlover, bl.a. gjennom arbeid med plan- og inngrepssaker.

Fylkesmannen har ansvaret for gjennomføringen av verneplanarbeidet (etter naturvernloven) frem til og med lokal høring og for forvaltningen av vernede og fredete områder, samt forvaltning av statlig sikrede friluftsområder. Fylkesmannen arbeider også med forvaltning av vilt og ferskvannsfisk og registrering og overvåking av verneverdige naturforekomster. Fylkesmannen er konsesjonsmyndighet for en rekke saker etter forurensningsloven. Statens forurensningstilsyn er klageinstans i disse sakene.

Fylkesmannen forvalter statlige tilskuddsordninger på miljøvernområdet. På forurensningsområdet fører fylkesmannen tilsyn med kommunene etter internkontrollforskriften. Fylkesmannen har et generelt ansvar for å påse at kommunene følger lover og regler på miljøvernområdet og skal ha oversikt over miljøtilstanden i fylket og formidle arealdokumentasjon som beslutningsgrunnlag.

Den faglige instruksjonsmyndigheten overfor fylkesmannen i miljøvern saker er delegert fra Miljøverndepartementet til Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn.

6.3.2.2 Regjeringens vurdering

Regjeringen har satt i gang en omfattende kommunerettet satsing på miljøområdet. Satsingen er en naturlig oppfølging av MIK-reformen (miljøvern i kommunene) og arbeidet med lokal Agenda 21. Regjeringen vil gi kommunene større ansvar på miljøområdet for å stimulere til større grad av lokal forankring, forståelse og aksept for viktige miljøvernpolitiske oppgaver, både hos kommunene og i befolkningen. Dette vil også kunne bidra til å vitalisere lokaldemokratiet og bedre integrere miljøvern hensyn i kommunenes øvrige virksomhet. Regjeringens arbeid og mål for satsingen er omtalt i kapittel 9.

Behov for regionale løsninger

Hvilke konkrete oppgaver som blir liggende på regionalt nivå er avhengig av hvilken myndighet og hvilket ansvar som besluttes lagt til kommunene. Etter regjeringens syn vil det fortsatt være behov for regional forankring av en del miljøvernoppgaver.

Miljøutfordringene har blitt betydelig mer komplekse, sektorovergripende og tverrfaglige enn tidligere. Fremtidens miljøvernpolitikk må derfor i enda større grad integrere miljøhensyn i alle sektorer og på alle forvaltningsnivå. De miljøvernpolitiske målene gir dermed viktige premisser for sektorer som påvirker areal- og ressursbruken som for eksempel landbruk, samferdsel og næringsutvikling.

En bærekraftig arealpolitikk er et av de viktigste virkemidlene for å nå de miljøvernpolitiske målene. Tilrettelegging for næringsutvikling er avhengig av samferdselstiltak, arealforvaltning og miljøtiltak. Tilsvarende må utbygging og drift innenfor samferdselssektoren ses i sammenheng med endringer i

bosettingsmønster, miljøkrav og arealforvaltning. Erfaringer fra ulike prøveprosjekter i regi av Miljøverndepartementet som f.eks. forsøk med samlet transportplanlegging i 10 norske byer (TP 10) og Miljøbyprosjektet har vist at det til nå har vært vanskelig å få frem helhetlige strategiske transportplaner der ulike transportformer blir likestilt og sett i forhold til arealbruk, miljø og bosettingsmønster hvis ikke samferdsel knyttes nærmere opp mot andre viktige arealsektorer.

Noen av dagens miljøutfordringer krever i tillegg et kommuneoverskridende perspektiv på analyser, planer, løsninger og handling. Eksempler på slike spørsmål er vern og bruk av kystområder, byutvikling i store befolkningssentra og regional arealforvaltning. De kommuneoverskridende utfordringene og oppgavene av regional karakter kan ikke løses av den enkelte kommune, men nødvendiggjør avveining og prioritering i en større territoriell sammenheng. Dette kan skje i form av regionale beslutninger eller i form av interkommunalt samarbeid. En ansvarliggjøring av lokalnivået krever at staten har større tillit til at kommunene selv greier å finne egnede samarbeidsløsninger gitt at de har de virkemidlene de trenger. Interkommunalt samarbeid har i mange tilfeller vist seg å gi en fleksibel og hensiktsmessig oppgaveløsning, og regjeringen mener at denne typen samarbeid er et viktig supplement til den oppgavefordeling som til enhver tid gjelder.

For spesialiserte miljøvernoppgaver vil det ikke være hensiktsmessig at kommunene bygger opp kompetanse for å ivareta disse. Kommunene har også behov for veiledning og rådgivning i miljøvernsaker. Dette behovet kan i stor grad ivaretas regionalt. Med den satsingen på overføring av miljøvernoppgaver til kommunene som nå foregår, blir det viktig å etablere et samlet miljøvern faglig miljø på regionalt nivå. Videre er det viktig å sikre at et regionalt politisk organ gis bedre kompetanse til å sette den aktuelle miljøpolitikken inn i et fremtidsrettet regionalt perspektiv.

For bedre å integrere miljøvern hensynet i øvrige areal- og ressursbaserte samfunnssektorer vil regjeringen overføre fylkesmannens ansvar for miljø, med unntak av klagebehandling og lovlighetskontroll, til den nye fylkeskommunen. Tilsvarende vil fylkesmannens ansvar på landbruksområdet bli overført til fylkeskommunen. Miljø er en viktig premissleverandør for regional utvikling. Samtidig vil regjeringen forsterke den regionale innflytelsen over samferdselsoppgaver av regional karakter, utvikle fylkeskommunens rolle som tilrettelegger for næringsutvikling og regional utvikling og styrke fylkesplanen som regionens plan- og samordningsinstrument.

En samling av regionale oppgaver som har betydning for det regionale utviklingsmønsteret i en organisasjon, vil etter regjeringens vurdering være av stor betydning for å fremme en helhetlig og økologisk bærekraftig utvikling i alle landets fylker. Samlingen vil også redusere dobbeltbyråkrati på regionalt nivå, gjennom å samle f.eks. regional plan- og miljøvern faglig kompetanse i en organisasjon. Dette vil også legge til rette for at en unngår ineffektive prosesser på grunn av kompetansestrid. Reformen vil dessuten innebære at det regionale kulturminnevernet, som i dag er fylkeskommunalt og sterkt knyttet til det øvrige miljøvernet, samles med de øvrige delene av miljøvernforvaltningen regionalt.

Det er viktig at fylkets fremste faglige autoritet på miljøvernområdet blir godt synlig i forhold til samhandlingspartnerne. I tillegg til vanlig veiledning av kommunene må det regionale nivået få ansvaret for formidling av forskningsbasert kunnskap.

En annen viktig begrunnelse for å overføre oppgavene til fylkeskommunen er at en regional politisk forankring av miljøvernoppgavene vil bidra til å integrere og tilpasse miljøvernet i forhold til regional utvikling, planlegging og arealforvaltning, og vil kunne styrke arbeidet med en utviklingspolitikk basert på helhetlige vurderinger. Regjeringen vil også gi fylkeskommunene større ansvar på miljøområdet for å stimulere til større grad av lokal og regional forankring, forståelse og aksept for viktige miljøvernpolitiske oppgaver i fylkeskommunen og dermed også for samfunnsutviklingen regionalt.

Nasjonal politikk

Regjeringen vil understreke betydningen av en helhetlig og nasjonal miljøvernpolitikk som også ivaretar våre internasjonale forpliktelser. Internasjonale forpliktelser og nasjonal miljøvernpolitikk skal ivaretas av fylkeskommunene og kommunene gjennom overordnede statlige rammer for oppgaveløsningen. De nasjonale miljøvernpolitiske målene vil være retningsgivende for fylkeskommunenes og kommunenes miljøvernansvar. For miljøutfordringer eller interesser av nasjonal eller overnasjonal karakter vil det være behov for en tydelig formidling av nasjonale forventninger og mål. I den sammenheng vil regjeringen videreutvikle egnede miljøpolitiske styringssystemer. Eksempler på oppgaver hvor internasjonale og nasjonale hensyn er særlig fremtredende er bevaring av biologisk mangfold og kulturminner av nasjonal verdi og tiltak mot utslipp av klimagasser, grenseoverskridende luftforurensning og helse- og miljøfarlige kjemikalier. Miljøvernoppgaver hvor et nasjonalt helhetsgrep er nødvendig skal fortsatt ivaretas av miljødirektoratene (Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren, Statens forurensingstilsyn), enten som førsteinstans eller som klageinstans. Et eksempel på en miljøvernoppgave som vil være uberørt av reformen vil være fastsettelse av rammene for fellingstillatelser for bjørn, jerv og ulv etter viltloven, såkalte betingede fellingsstillatelser. Direktoratet for naturforvaltning vil fortsatt være førsteinstans i disse sakene, mens Miljøverndepartementet vil være klageinstans.

I de fleste saker hvor fylkesmannen i dag er førsteinstans og som ikke delegeres til kommunene vil ansvaret bli overført til fylkeskommunen. I saker som berører sentrale nasjonale interesser vil miljødirektoratene fortsatt være klageinstans. Eksempler på saker hvor fylkesmannen i dag er førsteinstans er konsesjonssaker etter forurensningsloven, erstatninger etter skader på bufe og tamrein og forvaltning av verneområder. Et annet eksempel er utarbeidelse av verneplaner etter naturvernloven hvor fylkeskommunen innenfor nasjonale rammer (faglige prioriteringer og fremdrift) vil få ansvaret for å forberede vedtak om opprettelse av naturvernområder. Vedtaksmyndigheten i vernesaker ligger til Kongen i statsråd.

Klager på kommunale vedtak samt lovlighetskontroll

Når det gjelder klagesaksbehandlingen av de fleste kommunale enkeltvedtak på miljøområdet, er denne i hovedsak juridisk basert og tuftet på hensynet til

rettssikkerheten for den enkelte innbygger og hensynet til miljøet. Dette er oppgaver som løses i henhold til lover, forskrifter og statlige retningslinjer basert på skjønn innenfor miljøvern. Regjeringens vurdering er at det er hensiktsmessig å legge klagesaksbehandlingen på disse områdene til fylkesmannen. Dette legger til rette for at vi kan bygge videre på fylkesmannsembetets rolle som en tydelig rettssikkerhetsinstans. Som følge av reformen vil klagemyndigheten i enkelte saker av særlig nasjonal miljøpolitisk interesse blir flyttet fra regionalt nivå til direktoratene. Eksempler på dette er klager på kommunale vedtak i forvaltning av verneområder og klage på vedtak der kommunene får utvidet myndighet til å fatte vedtak om felling av store rovdyr.

Lovlighetskontroll av kommunale vedtak innenfor både miljø og andre sektorer, vil fortsatt ligge hos fylkesmannen, jf. kommuneloven § 59.

6.3.3 Regional landbruksforvaltning

6.3.3.1 Dagens oppgavefordeling på landbruksområdet

I forbindelse med arbeidet med St.meld. nr. 40 (1991-92) *Frå sektoretatar til samfunnsetatar - om organisering av landbruksetatene* ble oppgavefordelingen og myndighetsfordelingen innen landbruksforvaltningen grundig vurdert. Landbrukskontorene med tilhørende oppgaver ble overført til kommunene for å sikre politisk innflytelse på kommunalt nivå. Samtidig ble de tidligere fylkeslandbrukskontorene integrert i fylkesmannsembetet for å ha samhandling med miljø og for å ha muligheten for tilsyn og veiledning av kommunene, slik at nasjonale interesser ble ivaretatt.

Kommunen

Det følger av bestemmelser i jord- og skogbruksloven at kommunene er landbruksmyndighet og har et ansvar for gjennomføringen av landbrukspolitikken. Kommunene har både innstillende myndighet og vedtaksmyndighet. Kommunen avgir uttalelse til fylkesmannen for flere av ordningene over jordbruksavtalen, herunder miljøtiltak. Kommunen behandler og avgjør søknader om produksjonstilskudd. Videre gir f.eks. kommunene innspill til fylkesmannen om prioritering av ulike prosjekter og behandler saker etter jord- og konsesjonslovgivningen, herunder fritak fra boplikt, delingssaker, konsesjons saker m.m.. Kommunene har utbetalings- og godkjenningsfullmakter for tiltak i skogbruket og har ansvaret for planlegging og godkjenning av veier til landbruksformål. De har også innstillende myndighet overfor både de bygdeutviklingsmidlene som forvaltes av fylkesmannen og de bedriftsrettede som forvaltes av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. Her har de også ansvar for informasjon, veiledning og oppfølging.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunene har i dag ikke myndighet eller direkte ansvar for virkemidler på landbruksområdet. Fylkeskommunen har imidlertid ansvaret for den brede regionale næringsutviklingen, hvor landbruket er en av hovedaktørene. Fylkeskommunen har også hovedansvaret for fylkesplanleggingen etter plan- og bygningsloven, hvor landbruket inngår som en sentral del.

Fylkesmannen

Fylkesmannen skal ivareta de nasjonale målene i landbrukspolitikken, og legge til rette for effektive og regionale tilpasninger. Kommunene er fylkesmannens viktigste bruker, og arbeidet i kommunene er avgjørende for å nå målene i landbrukspolitikken. To av hovedoppgavene til fylkesmannen er å drive veiledning og tilsyn overfor kommunene. Videre består hovedtyngden av arbeidsoppgavene av forvaltning av økonomiske og juridiske virkemidler, deltakelse i samfunnsplanlegging og utviklingsoppgaver, alt knyttet til arealforvaltning, miljø og næringsutvikling med basis i jord- og skogbruk. Fylkesmannen er et utviklings- og kompetanseorgan for landbruksnæringen, og skal stimulere til samarbeid og fellestiltak. Fylkesmannen har videre et ansvar for samordning og samhandling overfor kommuner, fylkeskommuner, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og andre statlige aktører. Fylkesmannen har et særskilt ansvar for å være pådriver i regional og kommunal planlegging, bl.a. for å se til at nasjonale mål på dette området blir oppfylt. Fylkesmannen skal også bidra til å styrke fylkesplanen som en arena for regional samordning. Fylkesmannen behandler et stort antall enkeltsaker hovedsakelig etter jord-, skogbruks-, konsesjons- og odelsloven både som førsteinstans og som klageinstans. Fylkesmannen forvalter bygdeutviklingsmidlene til generelle utrednings- og tilretteleggingstiltak, samt andre ordninger over Landbrukets utviklingsfond til miljø- og skogbruksformål, sammen med midler over statsbudsjettet til samme formål. Fylkesmannen har ansvaret for forvaltning og kontroll av bruken av virkemidlene over jordbruksavtalen, er sekretariat for fylkeslandbruksstyret og forbereder saker for dette. Både fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret har en viktig oppgave i å ivareta jordvern hensynet i saker etter plan- og bygningsloven.

Fylkeslandbruksstyret

Fylkeslandbruksstyret er valgt av fylkestinget, men er et statlig organ underlagt Landbruksdepartementet og arbeider etter nasjonale retningslinjer. Fylkeslandbruksstyret har et særlig ansvar for sikring av landbrukets arealressurser gjennom vedtak i saker kommunene har behandlet etter jord-, konsesjons-, skogbruks- og odelslovgivningen, og som innsigelsesmyndighet til kommunale arealplaner. Fylkeslandbruksstyret skal også se til at kommunene gjennom arealplanleggingen legger forholdene til rette for utvikling av landbruksnæringen.

Statens landbruksforvaltning

Statens landbruksforvaltning ble opprettet 1. juli 2000 som et forvaltningsorgan under Landbruksdepartementet. Ved etableringen av Statens landbruksforvaltning ble mye av forvaltningen av tilskuddsordningene over jordbruksavtalen samlet i ett statlig forvaltningsorgan, sammen med ansvaret for fagsystemene i skogbruket og klagebehandling etter en rekke lover og forskrifter, herunder jord-, skogbruks-, konsesjons- og odelslov. På de områdene hvor Statens landbruksforvaltning er klageorgan er fylkeslandbruksstyret eller fylkesmannen førsteinstans. Statens landbruksforvaltning har det overordnede ansvaret for forvaltningen av et betydelig antall tilskuddsordninger, hvor deler av tilskuddsforvaltningen, herunder datainnsamling, oppfølging og kontroll blir utført av kommunene eller fylkesmannen.

6.3.3.2 Regjeringens vurdering

Mål og retningslinjer for landbrukspolitikken trekkes opp gjennom stortingsmeldinger om jordbruks- og skogbrukspolitikken, og i lovgivningen. Landbruksforvaltningen på fylkes- og kommunenivå er det viktigste apparatet for gjennomføringen av denne politikken og det er en forutsetning at dette videreføres. Oppgaveløsningen på regionalt nivå krever både bredde og høyt faglig nivå for å kunne gjennomføres. Det er derfor avgjørende at fagmiljøet så langt som mulig holdes samlet slik at en unngår behovet for dobbelt kompetanse og administrasjoner, og for å oppnå mest mulig synergieffekt av kompetansen.

Det vil bli lagt vekt på å arbeide videre mot kommuneleddet, hvor målet vil være å videreutvikle kommunene som landbruksmyndighet. Den kommunerettede satsingen er omtalt nærmere i kapittel 9.

Behov for regionale løsninger

Regjeringen mener at det er et behov for en mer samordnet og helhetlig politikk for utviklingsarbeid og planlegging som går på tvers av kommunegrensene og som er av en regional karakter. Utviklingsarbeid og planlegging er oppgaver som må veies opp mot og ses i sammenheng med en helhetlig samfunnsutvikling i regionen, og krever derfor politisk skjønn og prioritering. Det er derfor behov for å samle utviklingsansvaret i et regionalt politisk organ. Regjeringen vil derfor styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør ved å samle utviklingsorienterte oppgaver hos fylkeskommunen. Som et ledd i dette arbeidet vil regjeringen foreslå at det hovedansvaret fylkesmannen i dag har på landbruksområdet, herunder dens oppgaver, myndighet og de økonomiske ressurser som benyttes til landbrukssakene, blir overført til fylkeskommunen. Klagebehandling og lovlighetskontroll vil fortsatt ligge hos fylkesmannen. Regjeringen vil videre nedlegge fylkeslandbruksstyret og overføre dets oppgaver og myndighet, med unntak av klagesaksbehandlingen på kommunale enkeltvedtak, til fylkeskommunen.

Oppgavene på landbruksområdet inngår i arbeidet med en effektiv nasjonal politikk for samfunnsutvikling og økt verdiskapning, der det er behov for en aktiv medvirkning og tilpasning til regionale forhold. Ved å overføre hoveddelen av det ansvaret fylkesmannen har på landbruksområdet til fylkeskommunen, vil de utviklingsorienterte landbruksoppgavene bli gjenstand for politisk avveining og skjønn. Samtidig vil fylkeskommunens sentrale rolle i arbeidet med regional utvikling bli styrket ved at landbruksrettet utviklingsarbeid integreres i dette arbeidet. Motstridende interesser i utviklingsarbeidet skal forenes i en regional landbrukspolitikk tuftet på nasjonale målsetninger. Disse avveiningene og dette skjønnet bør utøves av et folkevalgt regionalt nivå. Fylkespolitikkerne står direkte ansvarlig overfor befolkningen i fylket, og vil være de som er best skikket til å gi denne type avgjørelser en demokratisk forankring. I et slikt perspektiv innebærer en overføring av hovedansvaret for landbruksoppgaver på regionalt nivå til fylkeskommunen en styrking av det demokratiske aspektet ved disse oppgavene. Regjeringen forutsetter at en slik endring i forvaltningsansvaret for bygdeutviklingsmidlene til utredning og tilrettelegging ikke medfører noen endringer i forholdet til kommunene som førstelinjetjeneste for bygdeutviklingsmidlene. En endring av ansvarsforholdene forutsetter heller ingen endringer i jordbruksforhandlingene og jordbruksav-

talen. Fylkeskommunene forutsettes å måtte følge bestemmelsene for virkemiddelbruk som er nedfelt i jordbruksavtalen og i den nasjonale landbrukspolitikken. Bygdeutviklingsmidlene til utredning og tilrettelegging er avtalefestede midler og er gjenstand for forhandlinger hvert år. Avtalepartene trekker opp retningslinjene for bruken av midlene og skal involveres i disponeringen av disse midlene.

I forhold til forvaltningen av landbruksrettede virkemidler vil brukerne på landbruksområdet fremdeles ha tre regionale aktører å forholde seg til, henholdsvis Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, fylkeskommunen og fylkesmannen. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond forvalter de sentrale bygdeutviklingsmidlene og de fylkesvise bygdeutviklingsmidlene til jord-, skog- og hagebruk samt nye næringer. Fylkeskommunen vil forvalte de landbrukspolitiske virkemidlene, herunder bygdeutviklingsmidlene til utredning og tilrettelegging og andre ordninger over Landbrukets utviklingsfond. Det forutsettes at det utarbeides tilsvarende samarbeidsrutiner mellom Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og fylkeskommunen, som det er i dag mellom Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og fylkesmannen. Fylkesmannen vil behandle klager på kommunale enkeltvedtak bl.a. etter jord- og konsepsjonslovgivningen.

Videre mener regjeringen at det er av vesentlig betydning å beholde fagkompetansen på miljøvern og landbruk samlet regionalt og opprettholde samarbeidet mellom de to miljøene. Regjeringen foreslår derfor samtidig å overføre fylkesmannens hovedansvar på miljøvernområdet til fylkeskommunen. Fylkeskommunen vil dermed få overført de oppgaver, myndighet og ressurser som benyttes til miljøvernsaker regionalt. Resultatet av dette er at samarbeidet mellom landbruks- og miljøvernavdelingene kan fortsette og utvikles videre.

Regjeringen foreslår at fylkesplanen styrkes slik at den virker forpliktende i sterkere grad enn det som er tilfellet i dag. Fylkesplanen er et felles regionalt plandokument, og skal tjene som et overordnet planinstrument på tvers av sektorer i fylket. Arbeidet med fylkesplanleggingen vil bli styrket ved en overføring av fylkesmannens ansvar på landbruksområdet til fylkeskommunen. Landbruket vil ivareta sin sentrale rolle i den overordnede fylkesplanleggingen, og fylkesplanen vil få større betydning som et overordnet planinstrument.

Det er viktig at oppgavedelingen mellom kommunene og fylkeskommunene ikke medfører økt byråkrati eller at oppgavene legges på høyere nivå enn strengt nødvendig. Dette er prinsipper som må ligge til grunn for arbeidet rettet mot kommuneleddet og i oppgavefordelingen mellom nivåene.

Nasjonal politikk

Ved en overføring av hoveddelen av fylkesmannens landbruksoppgaver til fylkeskommunen, må fylkeskommunen overta de oppgaver og plikter som fylkesmannen har i dag. En vesentlig del av de oppgavene som fylkeskommunen overtar er kjennetegnet av at de er av nasjonal karakter, der det vil være behov for en relativt sterk grad av statlig styring. Overføringen av landbruksoppgavene innebærer bl.a. at fylkeskommunen vil få ansvaret for forvaltningen av store deler av ordningene over jordbruksavtalen. Dette er ordninger som i liten grad har regionale tilpasninger og hvor fylkeskommunen ikke kan gis

stort handlingsrom. Fylkeskommunen må her følge retningslinjer for den nasjonale landbrukspolitikken og bestemmelsene for virkemiddelbruk slik de er nedfelt i jordbruksavtalen. Samtidig vil det i forbindelse med forenklingen av de jordbrukspolitiske virkemidlene bli vurdert om det er rom for et økt regionalpolitisk handlingsrom på dette området.

En overføring av landbruksoppgaver fra fylkesmannen og fylkeslandbruksstyrets oppgaver og funksjoner innebærer at fylkeskommunen vil få ansvaret for tilsynsoppgaver i forhold til kommunene. Fylkeskommunen vil behandle enkeltsaker etter bl.a. jord-, konsesjons- og odelsloven som førstelinjemyndighet. Fylkeskommunen vil videre i egenskap av høringsorgan til kommunale arealplaner få et bredere ansvar for å påse at kommunene følger nasjonale retningslinjer for vern av dyrket og dyrkbar mark. Begrunnelsen for at disse oppgavene foreslås overført fylkeskommunen er hensynet til å beholde helhetlige kompetansemiljøer og for å redusere dobbeltadministrasjon og unngå kompetansestrid regionalt. Forvaltningen på området vil fortsatt måtte undergis tydelige nasjonale rammer for å sikre ivaretagelse av nasjonale hensyn. Landbruksoppgaver der nasjonalt helhetsgrep er nødvendig, skal fortsatt på noen områder ivaretas på sentralt statlig nivå.

Klager på kommunale vedtak samt lovlighetskontroll

Når det gjelder klagesaksbehandlingen av kommunale enkeltvedtak på landbruksområdet, er denne i hovedsak juridisk basert og tuftet på hensynet til den enkelte innbyggers rettssikkerhet. Dette er oppgaver som løses i henhold til lover, forskrifter og statlige retningslinjer basert på skjønn innenfor landbruk. Regjeringens vurdering er at det er hensiktsmessig å legge klagesaksbehandlingen på disse områdene til fylkesmannen. Dette legger til rette for at vi kan bygge videre på fylkesmannsembetets rolle som en tydelig rettssikkerhetsinstans. Lovlighetskontroll av kommunale vedtak innenfor både landbruk og andre sektorer, vil fortsatt ligge hos fylkesmannen, jf. kommuneloven § 59.

6.3.4 Regional samferdsel

6.3.4.1 Dagens oppgavefordeling

Kommunen

Kommunen har ansvaret for kommunale veger og hovedansvaret for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven og utvikling i kommunen.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har det politiske og økonomiske ansvaret for fylkeskommunale veger. De fylkesvise statlige vegkontorene ivaretar de praktiske vegoppgavene for fylkeskommunen, på tilsvarende måte som for staten når det gjelder riksveger. Fylkeskommunen har det overordnede ansvar for lokal og regional kollektivtransport og har tilskuddsansvar for den lokale og regionale kollektivtransporten med unntak av jernbanetjenester, hurtigruten og riksvegferger. I de tilfeller hvor fylkeskommunen yter tilskudd til lokal jernbane innen et fylke, har den imidlertid myndighet til å godkjenne ruteplaner og takster. Fylkeskommunen har ansvaret for spesialtransporten for funksjonshemmede og skyss etter opplæringsloven. Fylkeskommunen gir løyver til gods- og per-

sontransport innad i fylket. Fylkeskommunen har ansvaret for fylkesplanen og har gjennom fylkesplanprosessen og i det regionale arbeidet med Nasjonal transportplan en rolle ved prioritering og planlegging av nye riksveganlegg. Fylkeskommunenes utgifter på transportsektoren finansieres primært over inntektssystemet.

Statens vegvesen

Samferdselsdepartementet har delegert myndighet for vegspørsmål til Statens vegvesen. Vegdirektoratet er den sentrale administrasjonen og har det overordnede ansvaret innenfor hele den statlige del av etatens ansvarsområde. Etaten har et vegkontor i hvert fylke, ledet av en vegsjef. Vegkontorene i hvert fylke er utøvende ledd i vegetaten, og har ansvar for utbygging, drift og vedlikehold av riksvegnettet. I tillegg har fylkene delegert ansvaret for utbygging, drift og vedlikehold av fylkesvegnettet til vegkontorene. Vegdirektoratet fastsetter organiseringen og styringsområdet til vegkontoret. I saker som gjelder generelle veg- og vegtrafikkspørsmål og riksvegsaker er vegkontoret underlagt Vegdirektoratet. I fylkesvegsaker er vegkontoret underlagt fylkeskommunen. Overordnede prioriteringer i statens vegpolitikk fastlegges ved Stortingets behandling av Nasjonal transportplan. Vegdirektoratet foreslår prioriteringer og utarbeider etterfølgende handlingsprogram for den delen av riksvegnettet som defineres som stamveger. Vegkontorene har en tilsvarende rolle for øvrige riksveger. Dessuten har vegkontorene ansvar for den konkrete planleggingen av prosjekter på både riks- og fylkesvegene i henhold til plan- og bygningsloven. Kommunene er vedtaksmyndighet i slike saker.

Statens vegvesen er også forvaltningsorgan for vegtrafikklovgivningen, bl.a. gjennom fastsettelse av fartsgrenser, kontroll av kjøretøyenes tilstand og bruk, tilsyn med føreropplæringen og godkjenning av bilførere. Også på dette området har Vegdirektoratet det overordnede ansvaret og vegkontorene de utøvende oppgavene som er rettet mot publikum.

Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvar for samferdselspolitikken. Ansvaret omfatter bl.a. statens samferdselsbudsjett, Nasjonal transportplan og annen statlig transportplanlegging, trafiksikkerhetspolitikk, kjøp av tjenester til regionale flyruter, jernbanetransport, riksvegferjer og hurtigruten, samt løyver til rutedrift over fylkesgrensene.

Generelt

Ansvaret for utbygging av gang- og sykkelveger, trafiksikkerhetstiltak og miljøtiltak som støyskjerming, er i hovedsak tillagt vegeier. På riks- og fylkesvegene utfører Statens vegvesen disse oppgavene. Kollektivtiltak ivaretas av flere instanser. Ansvaret for kollektivtiltak som er knyttet til vegene (kollektivfelt, busslommer, etc.) er i hovedsak tillagt vegeier. Ulike kollektivtiltak i større byområder finansieres også av bompengepakker og statlige tilskudd til kollektivtiltak. Helhetlige løsninger for et integrert og samlet kollektivtilbud i forhold til de reisende forutsetter samarbeid på tvers av myndighetsområder, sektorer og virksomheter. For å bedre samordningen mellom forvaltningsnivåene kan riksvegmidler og bompengeinntekter alternativt anvendes til investeringer i infrastruktur for kollektivtrafikken også innen fylkeskommunenes

ansvarsområde. En tilsvarende ordning gjelder for de såkalte storbymidlene over riksvegbudsjettet. Bruk av riksvegmidler og bompengeneinntekter avgjøres av staten etter en forutgående lokal prosess. Regjeringen har i Ot.prp. nr. 32 (2000-2001) *Om lov om endringer i vegtrafikklov 18. juni 1965 nr. 4*, fremmet forslag om vegprising. Saken er til behandling i Stortinget. Av forslaget fremgår bl.a. at inntektene skal øremerkes lokale transportformål og fordeles mellom forvaltningsnivåene.

6.3.4.2 Regjeringens vurdering

Etter regjeringens vurdering er de viktigste premissene for en velfungerende samferdselssektor følgende:

- Sikre ivaretagelse av nasjonale interesser knyttet til transport. Overordnet styring og planlegging må ligge på statlig nivå.
- Sikre en mest mulig helhetlig og effektiv utforming av samferdselspolitikken. Dette innebærer at de ulike transportsektorer og transportoppgaver må ses i sammenheng.
- Bedre samordningen mellom forvaltningsnivåene, med vekt på å styrke den regionale politiske innflytelse på regional samferdsel. Den fylkeskommunale innflytelse styrkes i forhold til koordinering innad i transportsektoren og mellom transportsektoren og andre nærliggende politikkområder.

Etter regjeringens vurdering må staten ha det overordnede ansvaret for samferdselspolitikken. Staten må følgelig også ha et ansvar for en betydelig del av virkemiddelbruken knyttet til transport. Den statlige forankringen av viktige transportområder som vegnett av nasjonal betydning (stamvegene), jernbane, luftfart samt gjennomføring av trafikksikkerhetspolitikken er knyttet til behovet for overordnet nasjonal styring og koordinering, hensynet til effektiv ressursbruk og hensynet til et relativt enhetlig og standardisert transporttilbud i ulike deler av landet og på tvers av fylkesgrensene.

Regjeringen legger derfor til grunn at ordningen med et landsomfattende statlig vegvesen med statlige regionale vegkontor opprettholdes. Det er nødvendig med sterke statlige enheter regionalt for å ivareta nasjonale interesser knyttet til transport, som for eksempel forvaltning av den del av vegnettet som er av nasjonal betydning, få en mest mulig sammenhengende standard på vegnettet samt gjennomføre trafikksikkerhetspolitikken. Regjeringens vurdering er at statlige vegkontor vil sikre best mulig styring i gjennomføringen av statlig vegpolitikk. Statlige vegkontor gir dessuten samordningsgevinster og stor driftsfordeler på en rekke områder, sammenlignet med en situasjon der parallell kompetanse skulle vært bygd opp i hver enkelt fylkeskommune. En samlet statlig vegforvaltning vil dessuten være enklest å forholde seg til for publikum.

Statens vegvesen er pålagt betydelige krav til effektivisering, og et omfattende effektiviseringsprosjekt er i gang. Som en del av dette vil regjeringen redusere antall vegkontorer fra 19 til 5-8. Det forutsettes at vegkontorenes administrative grenser ikke skal gå på tvers av fylkesgrensene. Et sentralt argument for å redusere antall vegkontorer er at dagens administrative grenser er lite funksjonelle i samferdselssammenheng. I et samferdselsperspektiv bør vegkontorenes administrative inndeling i større grad enn i dag omfatte større transportområder. Dette kan lettere skje gjennom en ny og mer funksjonell administrativ inndeling for vegkontorene.

Lokaliseringen av nye regionkontorer er foreløpig ikke vurdert. Det er heller ikke tatt standpunkt til omfang og plassering av fellesfunksjoner som legges utenfor Vegdirektoratet. Det legges vekt på at det i denne prosessen skjer en delegering av oppgaver fra Vegdirektoratet til vegkontorene og fra dagens vegkontorer til de lokale enhetene, samt en bevisst lokaliseringsspolitikk for fellesfunksjoner som ikke er stedbundne.

Når det gjelder produksjonsvirksomheten, utredes nå organiseringen av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet av Statskonsult på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. Utredningen skal spenne fra dagens ordning via en divisjonsmodell til full utskillelse i et statlig aksjeselskap eid av Statens vegvesen. En omorganisering er viktig for å utnytte Statens vegvesens produksjonsvirksomhet på en effektiv måte.

Regjeringen ser det som viktig med en regional politisk forankring og innflytelse over den regionale transportpolitikken. Dette gjelder først og fremst i forhold til vegnett og kollektivtransport (lokale og regionale båt- og bussruter). Dette er oppgaver som ofte krever et kommuneoverskridende eller regionalt perspektiv, både fordi en vesentlig del av kollektivtransporten og de viktigste transportårene som regel er kommuneoverskridende, og fordi det vil være ressurskrevende og lite økonomisk dersom enkeltkommuner med svakt trafikkgrunnlag alene skal sørge for et tilfredstillende lokalt og regionalt veg- og kollektivtilbud.

Utforming av en rasjonell samferdselspolitikk krever god samordning mellom forvaltningsnivåene og mellom samferdselssektoren og andre sektorer. Beslutninger om arealbruk, investeringer i infrastruktur og beslutninger som påvirker utnyttelsen av det eksisterende transportsystemet inngår i en helhetlig samferdselspolitikk. Fylkeskommunene har ansvar for lokal kollektivtransport. For å bedre samordningen mellom forvaltningsnivåene og ytterligere øke den regionale politiske innflytelsen, ønsker regjeringen at fylkesplanen som regionalt plan- og samordningsinstrument styrkes. Dette vil bedre potensialet for koordinering innad i transportsektoren, f.eks. mellom kollektiv- og vegtiltak. Samtidig vil en gjennom å styrke fylkesplanprosessene, forsterke sektorsamordningen i fylket og integrere transportsektoren i et bredt samfunnsperspektiv. Særlig er dette viktig i forhold til sektorer som påvirker areal- og ressursbruken, som ved siden av samferdsel først og fremst er landbruk, miljøvern, kulturminnevern, boligbygging og næringsutvikling. Videre vil Statens vegvesen i større grad enn i dag måtte bruke fylkesplanen, fylkesdelplaner og fylkesplanens handlingsprogrammer som ramme for planlegging og samordning. I tillegg til å styrke fylkesplanleggingen og øke fylkeskommunenes innflytelse på transportsektoren, vil regjeringen overføre fylkesmannens ansvar for miljø og landbruk regionalt (med unntak av klagesaksbehandling og lovlighetskontroll) til fylkeskommunen, for å se de areal- og ressursbaserte sektorene i en nærmere sammenheng.

Handlingsprogrammene til Nasjonal transportplan, som utarbeides etter og på grunnlag av Stortingets behandling av Nasjonal transportplan, inneholder bl.a. mer konkrete investeringsplaner. På vegsiden er prioriteringene av strekningsvise investeringer på stamvegnettet underlagt sentral styring. Innenfor den fylkesfordelte rammen til riksveger tillegges fylkeskommunens prioriteringer i dag vesentlig vekt. Regjeringen vil styrke den regionale innfly-

telsen i sektoren og samordne denne enda nærmere med øvrige tiltak for å styrke den regionale utvikling. På denne bakgrunn foreslår regjeringen at fylkeskommunenes prioriteringer innenfor fylkesfordelt ramme til investeringer i øvrig riksvegnett skal tillegges avgjørende vekt, innenfor føringer fastlagt av Stortinget og departementet.

Regjeringen foreslår at i tilfeller der det eventuelt er uenighet mellom det regionale vegkontoret og fylkeskommunen om prioritering av midlene til øvrige riksveger, så skal saken forelegges Vegdirektoratet. Dersom Vegdirektoratet ikke er enig med fylkeskommunen, skal saken sendes Samferdselsdepartementet. Samferdselsdepartementet vil ha endelig avgjørelsesmyndighet i denne type saker.

Verktøyet for å koordinere den offentlige innsatsen i den regionale utviklingen bør være de 4-årige regionale utviklingsprogrammene (RUP) i fylkesplanens handlingsprogrammer. Disse videreutvikles i den kommende stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikken. Regjeringen vil etablere best mulig samordning mellom fylkeskommunenes prioriteringer i forhold til transportplanens handlingsprogrammer for øvrige riksveger, og utarbeidelse av regionale utviklingsprogram. Det bør bl.a. innebære bedre koplinger mellom prioriteringer i RUP og handlingsprogrammet for transportplanen, for å sikre samordning mellom innsats på ulike politikkområder av betydning for regional utvikling.

Det er behov for ytterligere samordning mellom nasjonal og regional planlegging. På samferdselsområdet fremmes Nasjonal transportplan hvert fjerde år etter en omfattende sentral og regional prosess. Fylkesplanene utgjør en viktig del av grunnlaget for Nasjonal transportplan. Ytterligere samordning mellom nasjonal og regional planlegging på dette området kan kreve en periodisering av fylkesplanene tilpasset Nasjonal transportplan.

Fra transportfaglig hold har det lenge vært påpekt behov for en bedre koordinering mellom kollektivtransport og vegsektoren. Ved siden av å forsterke fylkesplanen som samordningsinstrument, har regjeringen signalisert at den vil prøve ut alternative modeller for transportsystemets forvaltningsorganisering i byene, der investering og drift av infrastruktur for både veg og kollektivmidler ses i sammenheng med arealbruk, jf. St.meld. nr. 46 (2000-2001) *Nasjonal transportplan 2002-2011*. Samferdselsdepartementet vil følge opp med initiativ til å få utredet ulike modeller og bidra med finansiering. I den konkrete oppfølgingen vil departementet spesielt fokusere på byområdenes rolle og ansvar.

Som det går frem foran er dagens vegnett delt i riksveger (stamveger og øvrige riksveger), fylkesveger og kommunale veier. Denne tredelingen har betydelige svakheter. Det er i dag store standardfordskjeller mellom vegkategoriene. Det viktigste funksjonelle skillet går ikke mellom dagens tre vegkategorier. Selv om de fleste veier har en blandet funksjon, som delvis består av adkomst for befolkningen og delvis av en transportfunksjon over lengre avstander, går det klareste skillet mellom rent lokale boligveier, som dagens kommunale veier og en del av fylkesvegene, og de øvrige vegene. Mange av fylkesvegene vil naturlig kunne klassifiseres som riksveger. Regjeringen vil på denne bakgrunn utrede nærmere en todeling av vegnettet i riksveger og kommunale veier. En slik todeling vil bl.a. legge grunnlag for mer enhetlig veg-

standard, styrke hensynet til næringsliv og transportbrukere, samt styrke trafikksikkerhetspolitikken.

Regjeringen mener at dagens fylkesinndeling i flere områder er lite funksjonell i samferdselssammenheng. I et samferdselsperspektiv bør fylkesinndelingen i større grad enn i dag omfatte sammenhengende bosetting- og sysselsettingsområder og transportnett som går på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Større enheter vil kunne gi stordriftsfordeler og samordningsgevinster i forhold til dagens fylkesinndeling. Hensynet til et helhetlig og standardisert transporttilbud vil lettere kunne ivaretas i større enheter. Også for flere andre regionale utviklingsoppgaver som tilrettelegging for næringsutvikling og fylkesplanlegging, vil endringer i fylkesinndelingen kunne gi fordeler for den regionale oppgaveløsningen.

Endringer i fylkesinndelingen må basere seg på regionale initiativ, jf. nærmere omtale i kapittel 7. Imidlertid vil regjeringen understreke at fylkeskommunenes innflytelse og oppgaver vil kunne forsterkes og utvides dersom fylkeskommunene selv tar initiativ til større og mer funksjonelle regioner. Regjeringen vil spesielt peke på to oppgaver på samferdselsområdet som er mulig å overføre til fylkeskommuner som slår seg sammen til større og mer funksjonelle enheter. Ansvar for kjøp av regionale jernbanetjenester og regionale flyrutetjenester kan hensiktsmessig ivaretas av større og mer funksjonelt inndelte fylkeskommuner. Begge oppgavene ivaretas i dag av Samferdselsdepartementet. Videre vil fylkeskommunens rolle i arbeidet med Nasjonal transportplan ses i sammenheng med eventuelle endringer i fylkesinndelingen. Ved større regioner vil fylkeskommunens rolle og koordineringsansvar i planprosessen til Nasjonal transportplan kunne styrkes.

6.3.5 Fiskeri- og havbruksforvaltningen

6.3.5.1 Dagens oppgavefordeling på fiskeri- og havbruksområdet

Kommunen

Kommunene er den primære planmyndighet etter plan- og bygningsloven, og styrer og påvirker arealbruken både i offentlig og privat sektor. Arealplanlegging i kystsonen har stor betydning for fiskeri- og havbruksinteressene. Kommunene utarbeider også næringsplaner som har betydning for fiskeri- og havbruksnæringen. Kommunene har en viktig rolle som høringsorgan, spesielt i havbruksforvaltningen.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunene har i dag ikke myndighet eller direkte ansvar for virkemidler på fiskeri- og havbrukssektoren. Fylkeskommunene har imidlertid ansvaret for den brede regionale samfunnsplanleggingen, herunder tilrettelegging for næringsutvikling der fiskeri- og havbruksnæringen er en viktig aktør. Fylkeskommunen har ansvaret for fylkesplanene, strategisk næringsplan i fylket og regionale utviklingsprogram.

Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet er Fiskeridepartementets fremste rådgivende og utførende organ i fiskeri-, havbruks- og miljøspørsmål. Den ytre etat i fiskeridministrasjonen består av ni regionkontorer og en rekke lokalkontorer. Geografisk virkeområde for regionkontorene følger fylkesgrensene i kystfylkene, med unntak av Trøndelagsfylkene som utgjør region Trøndelag og kystfylkene fra Vest-Agder til Østfold som utgjør region Skagerrakkysten.

Fiskeri- og havbruksforvaltningens arbeidsområde kan grovt deles i havbruksforvaltning, fiskeriforvaltning og ivaretagelse av næringsens interesser i kystsoneforvaltningen. Innenfor den regionale havbruksforvaltningen er viktige oppgaver behandling av søknader om konsesjoner og lokaliteter samt ulike kontrolloppgaver, bl.a. kontroll i forhold til driftsforskriftene, passivitetsreglene, medisinrestkontroll og forkvotekontroll. Havbruksforvaltningen skjer i nært samarbeid med fylkesveterinæren, fylkesmannen, Kystverket og kommunene. Kvalitetskontroll av fisk og fiskeprodukter er en viktig del av fiskeri- og havbruksforvaltningens oppgaver. Fiskeridirektoratet har også viktige oppgaver knyttet til veterinær grensekontroll. Innenfor den regionale fiskeriforvaltningen er viktige oppgaver behandling av søknader om ervervstillatelse og konsesjoner, leveringsplikt, søknader i forhold til deltakerforskriftene og reguleringsforskriftene/saltvannsfiskeoven, føring av fiskermanntallet m.m..

Som et resultat av ovenstående, sitter den regionale forvaltningen med utstrakt kunnskap om fiskeri- og havbruksnæringen. Denne kunnskapen er viktig i etatens rolle som innspills- og høringsorgan i samfunnsplanleggingen, herunder fylkes(del)plan, regionale utviklingsprogram, strategisk næringsplan og kommunale planer/delplaner. Fiskeridirektoratet har innsigelsesrett i forhold til fiskeoppdrett, fiskeri, tang og tare i plansaker.

Fiskeridirektoratets regionkontor har et nært samarbeid med Statens nærings- og distriktsutviklingsfond når det gjelder fiskeri- og havbrukssaker.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond

Fra 1997 ble Statens fiskarbank integrert i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond forvalter låne- og tilskuddsordninger rettet mot fiskeri- og havbruksnæringen, samtidig som næringen har tilgang på Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds generelle virkemidler.

6.3.5.2 Omorganiseringen av den ytre fiskeridministrasjon

Fiskeriforvaltningens ytre etat har nylig vært gjenstand for en større omorganisering. En vurdering av de ytre fiskerietater ble gjennomført blant annet ut fra et ønske om å vurdere den ytre fiskeridministrasjon i forhold til endringer i ansvar og rammevilkår for fiskeri- og havbruksnæringen.

Ved Stortingets behandling i 1997 og 1998 ble det besluttet å slå sammen de to ytre etater i fiskeriforvaltningen (Fiskeridirektoratets Kontrollverk og Rettledningstjenesten) til en etat både regionalt og lokalt. Omorganiseringen trådte i kraft fra 1. juli 1998. Målet var å legge forholdene til rette for størst mulig verdiskaping basert på marine ressurser gjennom en samordnet og flek-

sibel bruk av ressursene. Dette innebærer at det ikke lenger er klare «rettledningsoppgaver» og klare «kontrollverksoppgaver» i ytre etat. Ved opphevelsen av loven om rettledningstjenesten ble ansvaret for rådgivning og informasjon om generell næringsutvikling forutsatt ivaretatt av fylkeskommuner og kommuner. De lovfestede statlige fiskeristyrer og fiskerinemnder ble lagt ned, og deres oppgaver ble forutsatt ivaretatt av henholdsvis fylkeskommunen og kommunene.

Etter omorganiseringen i 1998 er hoveddelen av ytre etats oppgaver knyttet til forvaltnings- og kontrolloppgaver. I tillegg deltar etaten i arbeidet med samfunnsplanlegging, inkludert overordnet næringsutvikling, arealplanlegging og verneplaner.

6.3.5.3 Muligheter og utfordringer i fiskeri- og havbruksnæringen

I en rekke rapporter fra ulike miljøer i Norge fremheves fiskeri- og havbruksnæringen som den næringen som har størst potensial i årene fremover. Fiskeri- og havbruksforvaltningen preges i dag av mange og store uløste oppgaver, ikke minst innen ressurskontroll og havbruk. Samtidig er det et betydelig uforløst potensiale, særlig innen havbruk. En ønsket utvikling vil være avhengig av at:

- kommunene viser velvilje og tilrettelegger, bl.a. i sin kystzoneplanlegging,
- fylkeskommunen prioriterer tilrettelegging for fiskeri og havbruk i sin virkemiddelbruk,
- den nasjonale, statlige fiskeri- og havbruksforvaltningen har kompetanse og kapasitet til å følge opp veksten i næringen gjennom sine forvaltnings- og kontrolloppgaver.

Fiskeriministeren vektla i den havbrukspolitiske redegjørelsen i Stortinget 23. januar 2001 behovet for en styrking av havbruksforvaltningen. Målet er en moderne havbruksforvaltning med kapasitet og kompetanse tilpasset behovene i en sterkt voksende næring.

Boks 6.1 Forsøksprosjekt i Trøndelag for samordning av vedtakskompetanse for oppdrettssaker

Saksbehandlingstiden for oppdrettssøknader er til dels svært lang og kan virke som en begrensende faktor på ny næringsutvikling i enkelte regioner. På bakgrunn av dette har Fiskeridirektoratet region Trøndelag tatt initiativ til et prosjekt med målsetning å korte ned saksbehandlingstiden for oppdrettssøknader i Nord- og Sør-Trøndelag.

I dag gjennomføres saksbehandlingen i et samarbeid mellom Fiskeridirektoratets regionkontor, Statens dyrehelsetilsyn v/fylkesveterinæren for Trøndelag, Kystverkets 3.distrikt og fylkesmannens miljøvernavdeling. Prosjektet tar sikte på å etablere en ny modell for regional havbruksforvaltning ved at vedtakskompetanse og vedtaksmyndighet etter oppdrettsloven, fisesykdomsloven, havne- og farvannsloven og forurensningsloven samles. Alle berørte parter på regionnivå er involvert i og støtter prosjektet.

Det er nylig blitt besluttet å iverksette forsøksprosjektet, som vil gå over en treårsperiode og blir finansiert over Fiskeridepartementets budsjett. Den samlede vedtakskompetansen legges til Fiskeridepartementets

regionkontor, som også vil stå som prosjektansvarlig. Samtidig vil det bli opprettet en prosjektgruppe bestående av alle de berørte regionale etater, samt en representant for kommunene. Dette skal ivareta hensynet til en forsvarlig saksbehandling og sikre god kommunikasjon mellom de berørte etater.

Det er ventet at forsøksprosjektet vil gi nyttig erfaring for å finne frem til gode løsninger for havbruksforvaltningen i samarbeidet mellom staten og det regionale folkevalgte organ.

6.3.5.4 Regjeringens vurdering

Fiskeri- og havbruksnæringen er av nasjonal betydning, og må ha en overordnet nasjonal forvaltning. Fiskeri- og havbruksforvaltningen driver utstrakt kontrollvirksomhet, herunder ressurskontroll, kvalitetskontroll og veterinær grensekontroll. Det samlede offentlige apparat må utvikles i takt med næringens behov. Regjeringen vil på denne bakgrunn vurdere overføring av oppgaver til både kommunalt og fylkeskommunalt nivå for saker der de faglige minimumskrav er oppfylt og der avgjørelsen primært dreier seg om en avveining mot andre interesser i lokalsamfunnet eller regionen. Det vil i løpet av første halvår 2001 bli satt i gang en prosess for å vurdere hvilke oppgaver innen fiskeri- og havbruksforvaltningen som egner seg for overføring.

6.3.6 Lokal og regional næringsutvikling

6.3.6.1 Dagens oppgavefordeling

Kommunen

Kommunen er den viktigste produsent av offentlige tjenester til befolkning og næringsliv. Skoletilbud, barnehagetilbud, transporttilbud, arealutvikling og grunnleggende infrastruktur som vei, vann og kloakk samt byggesaksbehandling er eksempler på oppgaver som har betydning for næringsutviklingen i kommunen. Kommunen forvalter også tilskuddsordninger, bl.a. kommunale næringsfond, som både er tilretteleggende og bedriftsrettede. Kommunene er også 1. linjeinstans i forhold til landbruksvirkemidlene tillagt Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) og fylkesmannen.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har et samordningsansvar for arbeidet med næringsutvikling i fylket, jf. plan- og bygningsloven. Gjennom de årlige regionale utviklingsprogrammene (RUP) legger fylkeskommunen bl.a. strategiske føringer på bruken av statlige direkte og indirekte næringsrettede virkemidler. De regionale utviklingsprogrammene tar utgangspunkt i fylkesplanen eller strategisk næringsplan for fylket. Fylkeskommunen har det strategiske ansvaret for distrikts- og regionalpolitikken gjennom ansvaret for fylkesplanen. Gjennom fylkesplanen har fylkeskommunen også prinsipielt ansvaret for de overordnede arealmessige rammebetingelser (bruk og vern) for de ressursbaserte næringer. Gjennom fylkesplanen, regionale utviklingsprogram og representasjon i det lokale styret for Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, kan fylkeskommunen legge strategiske føringer for Statens nærings- og distriktsutvi-

klingsfonds virksomhet i fylket innenfor rammen av de gjeldende nasjonale mål og retningslinjer for fondets virksomhet. Det operative ansvaret for distrikts- og regionalpolitikken er delt mellom Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og fylkeskommunen. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond har ansvaret for de bedriftsrettede virkemidlene. Fylkeskommunen har ansvaret for de tilretteleggende distriktpolitiske virkemidlene, og setter i noen grad også av egne midler til direkte tiltak for næringsutvikling. Næringsutvikling er viktig bl.a. som virkemiddel for å opprettholde bosettingsmønsteret.

Fylkesmannen

Fylkesmannen har forvaltningsansvar for virkemidlene til utredning og tilrettelegging (bygdeutviklingsmidlene). Fylkesmannen forvalter også andre ordninger over Landbrukets utviklingsfond (LUF) til miljø- og skogbruksformål, sammen med midler over statsbudsjettet til samme formål, og har ansvaret for forvaltning og kontroll av bruken av virkemidler over jordbruksavtalen. Fylkesmannen har et særskilt ansvar for å være pådriver i regional og kommunal planlegging, samt ta initiativ til samarbeid mellom aktørene i kommunene, fylkeskommunene og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. Fylkesmannen er videre utviklings- og kompetanseorgan for landbruksnæringen og skal samarbeide med Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, fylkeskommuner og kommuner om land- og skogbruksfaglige spørsmål. Fylkesmannen ved miljøvernavdelingen bidrar i næringsutviklingsarbeidet for å sikre at miljøvern hensyn blir integrert i planene.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond er myndighetenes sentrale organ for finansiering og iverksetting av bedriftsrettede tiltak innen nærings- og distriktpolitikken. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond ved styret forvalter økonomiske virkemidler etter retningslinjer gitt av Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet. Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds virkemiddelforvaltning er i stor grad direkte rettet mot enkeltbedrifter og næringslivet generelt. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond gir også råd og veiledning og skal være et kompetansesenter for næringsutvikling nasjonalt og regionalt.

I tillegg har følgende statlige regionale og lokale instanser oppgaver innenfor feltet lokal og regional næringsutvikling: Arbeidsmarkedsetaten (aetat) regionalt og lokalt med ansvar for arbeidsmarkedsrettede tiltak rettet mot næringslivet, Selskapet for industriell vekst (SIVA) som et nasjonalt foretak for økt verdiskapning og sysselsetting i distriktene, og den ytre fiskeridministrasjonen (tilrettelegging, veiledning og planarbeid i fiskeri- og havbruksrettet virksomhet).

6.3.6.2 Regjeringens vurdering

Regjeringen ønsker å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Et grunnleggende perspektiv i tilnærmingen er at innsatsen skal legge til rette for å styrke den samlede verdiskapningen i landet på grunnlag av det lokale næringslivets forutsetninger og utviklingsmuligheter. Dette er også

avgjørende for å kunne sikre bosettingsmønsteret i landet. For å få til en sterkere kobling mellom de næringspolitiske virkemidlene og det brede arbeidet for regional utvikling fylkeskommunen driver, særlig gjennom fylkesplanen, vil regjeringen utvikle fylkeskommunens rolle som tilrettelegger for regionalt næringsutviklingsarbeid. Det er samtidig behov for å forenkle og redusere antallet offentlige aktører som er involvert i tilretteleggende næringsutviklingsarbeid på regionalt nivå. Regjeringen vil derfor samle det alt vesentlige av tilretteleggende virkemidler for regional næringsutvikling hos fylkeskommunen. Ved at fylkeskommunene også får ansvaret for miljøvern, forventer regjeringen at miljøvernet blir integrert i næringsutviklingen. Det blir ikke lagt opp til endringer i ansvarsfordelingen i forhold til de direkte og brukerrettede virkemidlene som Statens nærings- og distriktsutviklingsfond forvalter.

Regjeringen legger samtidig vekt på at det er avgjørende at utviklingsarbeidet på regionalt og lokalt nivå er godt forankret i de nasjonale nærings- og regionalpolitiske målsettinger og understøtter de nasjonale strategiene og innsatsområdene på en effektiv måte. Innenfor rammene av dette skal det være rom for regionale tilpasninger i forhold til det lokale næringslivs forutsetninger og utviklingsmuligheter. Det må videre legges til grunn at målet er å få en hensiktsmessig og effektiv arbeidsdeling og organisering i forhold til brukerne, dvs. næringslivet og bedrifter. Det er nødvendig å styrke og effektivisere næringslivsdeltakelsen i det regionale utviklingsarbeidet (regionale utviklingsprogram, fylkesplaner m.v.) slik at innsatsen blir resultatorientert i forhold til næringslivet. De ulike departementenes sektorvise miljøhandlingsplaner vil gi viktige premisser for det regionale utviklingsarbeidet. Regjeringen vil legge betydelig vekt på å få en effektiv samordning mellom departementene som sikrer at ovennevnte nærings- og regionalpolitiske hensyn ivaretas ved tilrettelegging for regional næringsutvikling.

Kommunenes forvaltning og tjenesteproduksjon er viktig for næringslivets rammebetingelser. Som forvalter av kommunale næringsfond og som 1. linjeinstans i forhold til landbruksmidler, har kommunen også en mer direkte rolle i lokalt næringsutviklingsarbeid. Det er regjeringens vurdering at kommunal deltakelse er viktig for det lokale engasjementet for næringsutvikling. Det er med på å skape en bevissthet rundt de lokale myndigheters ansvar for å gi næringslivet gode rammebetingelser. Regjeringen vil understreke at det for næringslivet er av stor betydning at den kommunale forvaltningen og de kommunale tjenester er preget av brukerorientering, kvalitet og effektivitet. Regjeringen ser det derfor også som viktig at kommunene videreutvikler og utnytter mulighetene som ligger i interkommunalt samarbeid på områder som gir bedre og mer kostnadseffektive kommunale tjenester overfor næringsliv og befolkningen. Regjeringen legger ikke opp til endringer i kommunens oppgave- og ansvarsportefølje i forhold til lokal næringsutvikling. Det innebærer at kommunen fremdeles vil være 1. linjeinstans for de tilretteleggende bygdeutviklingsmidlene når forvaltningen av disse midlene blir overført fra fylkesmannen til fylkeskommunen, jf. nærmere omtale i avsnitt 6.3.3.

I tillegg til den kommunale og interkommunale tilrettelegging for næringsutvikling er det behov for å se deler av det tilretteleggende næringsutviklingsarbeidet i et større territorialt perspektiv. De tilretteleggende virkemidlene retter seg mot infrastruktur og utviklingsprosjekter, i form av generelle utviklingsmidler og støtte til fysisk og kunnskapsrettet infrastruktur. Det

å skape gode rammebetingelser for næringsutvikling er i mange sammenhenger en oppgave som er kommuneoverskridende. Dette arbeidet krever et fokus utover hver enkelt kommunes grenser, og setter samtidig krav til spesialisert kompetanse som gjør det lite hensiktsmessig at kommunene løser dette alene. Samtidig vil det tilretteleggende næringsutviklingsarbeidet måtte ses i et helhetlig perspektiv der flere sektorer og ulike interesser blir sett i sammenheng.

Reformene i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og innlemmingen av Fiskarbanken og de landbrukspolitiske direkte virkemidlene har i stor grad samlet virkemidlene som er direkte rettet mot næringsutvikling. En tilsvarende samordning har ikke funnet sted for virkemidler som er tilretteleggende og rettet mot infrastrukturtiltak og utviklingsprosjekter. I dag forvalter både staten sentralt, fylkesmannen og fylkeskommunen tilretteleggende utviklingsvirkemidler. At flere aktører har ulike oppgaver og roller som delvis retter seg mot samme målgruppe kan skape gråsoneproblemer både for brukerne og aktørene, og medvirke til uklarheter om roller og oppgaver. Dagens oppgavefordeling gjør det også vanskelig å foreta helhetlige vurderinger og prioriteringer i det regionale utviklingsarbeidet. Regjeringen mener at de tilretteleggende virkemidlene bør underlegges politisk skjønn og prioritering, at de bør inngå som en del av næringspolitikken på regionalt nivå og at de i større grad bør samordnes. På bakgrunn av dette mener regjeringen at det er hensiktsmessig å samle ansvaret for det meste av de tilretteleggende virkemidlene for regional næringsutvikling hos fylkeskommunen.

Et hovedargument for å samle tilretteleggende virkemidler hos fylkeskommunen er at det gjør det mulig å integrere tilretteleggende næringsutviklingsarbeid i fylkeskommunens generelle regionale utviklingsarbeid. Særlig viktig er de redskapene fylkeskommunene har i dag i form av fylkesplaninstrumentet og de regionale utviklingsprogrammene. Gjennom de årlige regionale utviklingsprogrammene legger fylkeskommunen bl.a. strategiske føringer på bruken av statlige direkte og indirekte næringsrettede virkemidler og forslag til bruk av midler på statsbudsjettet til regionale og tverrsektorielle samordningstiltak. Ved at de regionale utviklingsprogrammene skal inngå som en del av fylkesplanens handlingsprogrammer, vil dette styrke fylkesplanen som planverktøy. Ved å overføre mer av de tilretteleggende virkemidlene til fylkeskommunen vil fylkeskommunen få flere virkemidler knyttet til gjennomføringen av fylkesplanen.

Et slikt helhetlig grep er også viktig av hensyn til brukerne som dermed får en instans å henvende seg til om denne typen av virkemidler. At i hovedsak ett regionalt organ forvalter tilretteleggende virkemidler vil samtidig bidra til forenkling og bruk av mindre administrative ressurser. Videre vil det i større grad gjøre det mulig å målrette virkemiddelbruken ut fra regionale behov.

Regjeringen legger opp til endringer i innretning, struktur og forvaltning av virkemidler for distrikts- og regionalpolitikk for bedre å legge til rette for økt regional tilpasning av virkemidler til regionale og lokale utfordringer. Dette innebærer bl.a. at ansvaret for å forvalte tilskudd til regionale samordningstiltak, som i dag blir forvaltet av Kommunal- og regionaldepartementet, i hovedsak blir desentralisert til fylkeskommunen. De øvrige endringene i til-

skuddsforvaltningen er nærmere omtalt i stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikken.

I tillegg til dette vil ansvaret for å forvalte de deler av midlene over Landbrukets utviklingsfond som i dag forvaltes av fylkesmannen bli overført fra fylkesmannen til fylkeskommunen som en konsekvens av at hoveddelen av det ansvaret fylkesmannen i dag har på landbruksområdet blir overført til fylkeskommunen, se nærmere omtale av dette i avsnitt 6.3.3.

Regjeringen mener at dagens oppgavefordeling i forhold til de direkte og brukerrettede virkemidlene, hvor Statens nærings- og distriktsutviklingsfond forvalter det aller meste, bør opprettholdes. Det gir en oversiktligghet i oppgaveløsningen for brukerne at en instans forvalter denne typen virkemidler, samtidig som forankringen hos Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds kontorer på regionalt nivå sikrer tilstrekkelig nærhet til brukerne, dvs. næringsliv, kommuner og enkeltpersoner. En samling i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond muliggjør også at en kan bygge opp og holde samlet kompetente og profesjonelle fagmiljøer, både sentralt og regionalt. En forankring i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond sikrer også den nødvendige avstand mellom politisk nivå og behandling av enkeltsaker.

Fylkeskommunen forvalter etablererstipendet, som består av to ulike elementer; en ren forvaltningsdel og en oppfølgingsdel. Det er etablert ulike modeller for denne ordningen i fylkene. I noen fylker har de overlatt forvaltningsansvaret til Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds distriktskontorer, noen fylker har overlatt både forvaltnings- og oppfølgingsdelen, mens i andre fylker er ansvaret for opplæring og oppfølging delt mellom Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og fylkeskommunen. Regjeringen mener det er uheldig at det parallelt eksisterer flere modeller, og går inn for at forvaltningen og oppfølgingen av etableringsstipendordningen overføres til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond i alle fylkeskommuner.

Når Statens nærings- og distriktsutviklingsfond overtar forvaltningsansvaret, får de mulighet til å se de aktuelle etablerersøknadene i forhold til alle de virkemidler de forvalter. På denne måten samles det bedriftsrettede virkemiddelsystemet for bedrifts- og næringsutviklingen i ett organ. For kundene innebærer dette en forenkling ved at de bare får en «dør» å henvende seg til. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond kan vurdere hvilket virkemiddel som passer best for kunden, og kan da skreddersy tilbudet. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond kan også formidle tjenester fra andre aktører til etablere gjennom sine samarbeidsavtaler. I tillegg kan Statens nærings- og distriktsutviklingsfond følge opp bedrifter med andre virkemidler etter hvert som de blir etablert og møter nye utfordringer. Selv om ansvaret blir overført til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, vil fylkeskommunene likevel ha et strategisk ansvar og kan sikre helhetlig og samordnet innsats for næringsutvikling gjennom føringer i de regionale utviklingsprogrammene innenfor rammen av de nasjonale målene. Det er også viktig at Statens nærings- og distriktsutviklingsfond utnytter og bygger videre på den kompetansen og de samarbeidspartnerne fylkeskommunene har bygd opp.

Når det gjelder forholdet mellom Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og fylkeskommunen vil regjeringen gå inn for at de fylkesvise styrene for Statens nærings- og distriktsutviklingsfond får beslutningsmyndighet. Det vil

være Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds hovedstyre som oppnevner de fylkesvise styrene. Styrene er det sentrale bindeleddet mellom fylkeskommunene som regional planmyndighet og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond som forvalter av nærings- og distriktpolitiske virkemidler. Ved å overføre beslutningsmyndighet fra Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds administrasjon til de fylkesvise styrene, forsterkes den regionale forankringen av Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds virksomhet. Fylkestyrene skal legge til grunn føringer fra det regionale folkevalgte organet og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond sentralt. Dette vil bli nærmere omtalt i stortingsmeldingen om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

6.3.7 Videregående opplæring og kompetanseutvikling

6.3.7.1 Dagens oppgavefordeling

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har ansvar for planlegging, drift, kvalitet og utvikling innen videregående opplæring. Fylkeskommunen skal tilby videregående opplæring til innbyggere i fylkeskommunen med rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 13-3, og gi tilbud om slik opplæring til søkere uten rett etter § 3-1. Fylkeskommunen har også ansvar for videregående opplæring i fengsel. Fylkeskommunen skal planlegge og tilby videregående opplæring ut fra hensynet til nasjonale mål, søkerens behov og samfunnets samlede behov for kompetanse.

Endringene i opplæringsloven gir voksne født før 1978 rett til videregående opplæring. Opplæringen skal være tilpasset den enkeltes behov og være gratis. Fylkeskommunene kan benytte studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner og andre aktører for å oppfylle plikten til å gi opplæring til voksne.

Statens utdanningskontor

Med hjemmel i opplæringsloven § 14-1 skal statens utdanningskontor gi råd og veiledning i spørsmål som gjelder virksomheter etter opplæringsloven. Videre skal utdanningskontorene samarbeide med fylkeskommunene for å sikre et godt og likeverdig opplæringstilbud i samsvar med lov og forskrifter. Statens utdanningskontor er pålagt ansvaret for å føre tilsyn med virksomheter etter opplæringsloven, og er klageinstans for enkeltvedtak om inntak og spesialundervisning i den videregående opplæringen og enkeltvedtak om tap av retten til videregående opplæring etter § 3-8 og § 4-6, jf. § 15-2. Andre oppgaver som utdanningskontorene utfører er bl.a.: Samordning mellom utdanningsområdene, rapportering, evaluering og resultatoppfølging, lovlighetskontroll i utdanningsspørsmål (jf. kommuneloven), tilsyn og kontroll med bruk av statlige midler og forvaltningssaker. I tillegg har utdanningskontorene oppgaver knyttet til lederopplæring og etterutdanning for lærerne og sentralstyrt forsøks- og utviklingsarbeid.

Universitetene og de statlige høyskolene

Universitetene har ansvar for utdanning og forskning innen et bredt spekter av fagområder, og de vitenskapelige høyskolene har tilsvarende ansvar innen begrensede fagområder. Disse to institusjonstypene har også et nasjonalt

ansvar for grunnforskning og forskerutdanning. De statlige høyskolene har et nasjonalt ansvar for flere yrkesutdanninger og for forskning og utredning som bidrar til å styrke kunnskapsgrunnlaget i disse utdanningene og yrkene. Disse institusjonene skal også være sentrale aktører i regional innovasjon rettet mot næringsliv og offentlig virksomhet.

6.3.7.2 Regjeringens vurdering

Kompetanse er en av de viktigste enkeltfaktorene for den videre utvikling av nærings- og arbeidslivet i Norge, og dermed også for utviklingen av velferds-samfunnet. Utdanning og kompetanseutvikling er viktig for det enkelte individ, den enkelte virksomhet og for en positiv utvikling i samfunns- og arbeidslivet generelt. Satsing på kompetanse er derfor også et viktig element i den brede regionalpolitikken.

Videregående opplæring inngår som en sentral del av fylkeskommunens tjenesteproduksjon. Ved å gi et bredt tilbud innenfor videregående opplæring bidrar fylkeskommunen til kompetansebygging innenfor eget fylke. Undersøkelser viser at rettighetselvene i stor grad er tilfredse med det videregående opplæringstilbudet de får av fylkeskommunen. Evalueringer av Reform 94 viser at fylkeskommunen har vist god evne til å gjennomføre denne omfattende reformen. Oppgavefordelingsutvalgets evaluering viser også at fylkeskommunen har vært et egnet nivå for å løse oppgavene innenfor videregående opplæring. Denne vurderingen knytter seg til aldersgruppen 16-19 år. Når det gjelder de voksne, så har fylkeskommunen i hovedsak ikke innfridd omfangsfor-skriftens krav. Antallet voksne i videregående opplæring har således sunket etter at reformen trådte i kraft. Heller ikke når det gjelder teknisk fagskole kan fylkeskommunenes innsats vurderes som vesentlig.

Utdannings- og kompetansepolitikken er av stor betydning for utviklingsarbeidet i regionen, og videregående opplæring inngår som en naturlig del av det regionale utviklingsarbeidet fylkeskommunen driver i bredt. Videregående opplæring bør derfor fremdeles knyttes tett opp til dette arbeidet. Kompetanse er en grunnleggende forutsetning for utviklingen av robuste og levedyktige regioner med et allsidig næringsliv. Videregående opplæring er videre en oppgave som må løses i en større territorial sammenheng enn den enkelte kommune. På bakgrunn av dette mener regjeringen at det er hensiktsmessig at fylkeskommunen fortsatt har ansvaret for den videregående opplæringen. Det vil fortsatt være nødvendig at fylkeskommunene samarbeider om små fagområder der kompetansen bare finnes få steder eller innen fagområder der få elever søker utdanning. Fylkeskommunene må samarbeide nært med kommunene i fylket for å sikre helhet og sammenheng i opplæringsløpet og helhet i tjenester knyttet til opplæringen, bl.a. pedagogisk-psykologisk tjeneste, oppfølgingstjenester og rådgivningstjenester.

Når fylkeskommunens fremtidige hovedoppgave blir regional utvikling, er det viktig at driftsansvaret for ordinær videregående opplæring ikke blir skadelidende.

Både studieforbundene og fjernundervisningsinstitusjonene er store aktører i forhold til å tilby voksne videregående opplæring. Årlig deltar ca. 24 000 deltakere på kurs i videregående opplæring i regi av studieforbundene. I det videre arbeidet med kompetansereformen kan disse organisasjonene bidra til

alternative og mer fleksible utdanningsveier for å imøtekomme behovet for videregående opplæring. Fylkeskommunene bør derfor i enda større grad trekke studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner med i arbeidet for å oppfylle voksnes rett til videregående opplæring og til dokumentasjon og verdsetting av sin realkompetanse.

Undersøkelser ³⁾ viser at dagens høyskoler har hatt til dels betydelige effekter for økonomisk aktivitet, innovasjon og bosetting i regionene. Høyskolene har i hovedsak bidratt til å stabilisere et bosettingsmønster preget av regional konsentrasjon. Utdanning av høyskolekandidater har bidratt til kompetanseheving og sysselsettingsvekst innenfor de kompetanseintensive næringene i de sentrale universitets- og høyskoleregionene. Høyskoleutdanningen har også hatt «overrislingseffekt» til mindre kompetanseintensive næringer i regioner med lav andel høyskoleutdannede. Generelt har høyskolene bidratt til økt desentralisert konsentrasjon av sysselsettingen innenfor fylker og landsdeler, og har på den måten bidratt til å skape mer robuste regioner.

De statlige høyskolene inngår i et nasjonalt nettverk av høyere læresteder - Norgesnett - basert på samarbeid, arbeidsdeling, innbyrdes samordning av innhold i studier, og mobilitet av studenter og lærerkrefter. Nettverkssamarbeid og ansvarsdeling på det nasjonale nivå er en forutsetning for å nå høye kvalitetsmål i utdanning og forskning.

Høyskolenes utdanning, forskning og utredning er også rettet inn mot regionale behov. Høyskolene deltar i prosjektene SMB-Kompetanse og SMB-Høyskole under Norges forskningsråd. Formålet med disse prosjektene er både at små og mellomstore bedrifter (SMB) i større grad skal ta i bruk forskning og utredning i sitt innovasjonsarbeid, og at høyskolene skal styrke sin næringsrettede forsknings- og utredningsvirksomhet. Det er viktig at høyskolene viderefører dette samarbeidet for å utvikle sin rolle som regional aktør.

Denne kombinasjonen av nasjonalt og regionalt ansvar for utdanning, forskning og utredning ved de statlige høyskolene, gjør at det fortsatt må være et statlig ansvar å forvalte høyere utdanning.

Høyskolene og universitetene vil få en sentral rolle i kompetansereformen som kompetansetilbydere - ikke minst sett i sammenheng med voksnes rett til dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse som grunnlag for inntak til høyere utdanning. De høyere utdanningsinstitusjonene vil imidlertid ikke være de eneste tilbyderne. Både grunnskoler, videregående skoler, studieforbund, fjernundervisningsforbund og ulike private aktører vil være aktive. Partene i arbeidslivet vil også være sterkt involvert. Viktigheten av kompetansereformen og betydningen av kompetanseutvikling i et regionalt utviklingsperspektiv, tilsier at samarbeidet mellom de ulike aktørene om å utvikle en samlet utdannings- og kompetansopolitikk for regionen må styrkes. Både fra fylkeskommunalt og statlig hold er det gitt uttrykk for at de høyere utdanningsinstitusjonene er for lite engasjert i utviklingen innenfor sine regioner, og at kontakten mellom utdanningsinstitusjonene og samfunnet for øvrig er for begrenset. Det må derfor utvikles et tettere regionalt samarbeid mellom høyskole, regional statsforvaltning, fylkeskommunen, de frivillige organisasjonene og næringsliv for å dekke regionens kompetansebehov på en best mulig måte.

³⁾ NIBR 2000:9 *Høyskolenes regionale betydning*

Hvilken form samarbeidet skal ha, kan variere mellom fylkene fordi behovene er forskjellige. Det kan også være behov for å samarbeide på tvers av fylkesgrenser. Det er grunn til å anta at det er behov for samarbeid på flere plan. For det første knyttet til det regionale utviklingsarbeidet og behovet for å utvikle en samlet utdannings- og kompetansepolitikk for regionen. Videre kan det være behov for at fylkeskommunen og en eller flere høyere utdanningsinstitusjoner utarbeider felles opplæringstilbud tilpasset arbeidslivet og den enkeltes behov. I tillegg til samarbeidet med høyskolene vil det være behov for at fylkeskommunene som ledd i en satsing på kompetanse innenfor den regionale utviklingspolitikken, har et godt samarbeid med forskningsinstitusjoner og -miljøer, ulike tilbydere av kompetanse- og utdanningstilbud, arbeidsgivere og kommunene.

I St.meld. nr. 27 (2000-2001) *Gjør din plikt - Krev din rett, Kvalitetsreform av høyere utdanning* foreslås det endringer i styringen ved utdanningsinstitusjonene. Institusjonene vil både få større faglig frihet til å opprette og nedlegge tilbud og større frihet til å velge organisering og styringsmodell som gir den enkelte ledelse større handlingsrom. Det foreslås blant annet å øke den eksterne styrerepresentasjonen. Eksterne styremedlemmer kan tilføre institusjonene impulser, kompetanse, kontakter og erfaringer fra andre miljøer. I dette ligger blant annet styringskompetanse og brukerbehov. Ut fra behovet for å se de statlige høyskolene i nærmere sammenheng med fylkeskommunenes regionale utviklingspolitikk, mener regjeringen det er ønskelig at fylkestinget fortsatt foreslår eksterne styremedlemmer ved høyskolene. De eksterne styremedlemmene oppnevnes av institusjonseier ved Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

6.3.8 Kultursektoren

Oppgavefordelingen på kultursektoren er først og fremst knyttet til fordelingen av det finansielle ansvar for ulike kulturtiltak og til styring og forvaltning av disse. Den oppgavefordeling som i dag er på kulturområdet, har vokst frem gjennom de tre siste tiår med utgangspunkt i den nye offentlige kulturpolitikken som ble etablert på 1970-tallet. Ut fra målet om en demokratisering og desentralisering av kulturtilbudene ble det på 1970- og 1980-tallet lagt inn stimuleringsmidler i statsbudsjettet, for å bidra til at kommunene og fylkeskommunene skulle utvikle en mer aktiv kulturpolitikk. Store deler av kulturoppgaveporteføljen i kommunesektoren er ikke lovpålagt. Dette vises tydelig i den store variasjonsbredde man finner når det gjelder hvilke oppgaver de ulike fylkeskommuner - og kommuner - ivaretar på kulturfeltet.

Fylkeskommunene ivaretar i dag viktige oppgaver innenfor kulturfeltet, alene eller i samarbeid med stat eller kommune. Mange av oppgavene har fylkeskommunene selv tatt initiativ til. Her kan kort nevnes oppgaver innenfor kunstproduksjon og -formidling på regionalt nivå, som regionteatre, symfoniorkestre, fylkesgallerier og andre kunstinstitusjoner. Videre gir fylkeskommunene ofte støtte til organisasjoner, tiltak og institusjoner med oppgaver på et kommuneoverskridende nivå, innenfor hele det utvidede kulturbegrepet. De har også viktige oppgaver når det gjelder bevaring av kulturarven i regionen. Fylkeskommunene har i denne perioden vært en viktig drivkraft i utviklingen av kulturpolitikken både på regionalt og på nasjonalt nivå.

Kulturens viktigste betydning er dens egenverdi og den grunnleggende faktor den utgjør for enkeltmenneskets vekst og utvikling. Kulturtiltak har samtidig betydning utover sektoren selv, og kan bidra til omstilling og fornyelse i næringslivet, i offentlig sektor og i lokalsamfunnet generelt. Kulturpolitikens sektorovergrepene betydning ble understreket av Oppgavefordelingsutvalget, som mente at den fremtidige oppgave- og ansvarsdelingen på kulturområdet må legge til rette for at kommunesektoren kan se sin satsning på kultur i sammenheng med sitt lokale og regionale utviklingsarbeid. Regjeringen er enig i utvalgets anbefaling, og vil derfor i det videre arbeid på kulturområdet legge til grunn en målsetting om større regionalt ansvar for og innflytelse over kulturinstitusjoner og økonomiske virkemidler på sektoren.

Utvalget mente at regionene måtte få et større ansvar for region-/landsdelsinstitusjoner og knutepunktsinstitusjoner (de såkalte funksjonsfordelingsinstitusjonene) innenfor områdene scenekunst, musikk, museum og billedkunst, for å gi regionene bedre muligheter for å drive et aktivt kulturpolitisk arbeid innenfor et større tverrsektorielt utviklingsarbeid. Videre anbefalte utvalget at det ble vurdert om deler av de økonomiske midlene som de tre riksinstitusjonene (Riksteatret, Riksutstillinger og Rikskonsertene) rår over i dag, bør overføres til det folkevalgte regionale nivå, slik at det regionale nivå blir ansvarlig for å bestille profesjonelle kulturtilbud ut fra regionale prioriteringer og behov.

Staten står i dag for 60-70 prosent av det offentlige tilskuddet til funksjonsfordelingsinstitusjonene, mens fylkeskommunen/vertskommunen står for den resterende andelen. Kulturdepartementet vil foreta en generell gjennomgang av de styrings- og forvaltningsmessige sidene ved statens forhold til funksjonsfordelingsinstitusjonene, med sikte på å gi mer rom for lokal og regional innflytelse.

Anbefalingene vedrørende museene (inkludert kunstmuseene) og Riksutstillinger, vil bli vurdert i Kulturdepartementets oppfølging av Stortingets behandling av meldingen om arkiv, bibliotek og museum (ABM-meldingen).

Når det gjelder anbefalingene i tilknytning til region-/landsdelsinstitusjonene innenfor scenekunst samt Riksteatret, vil disse bli vurdert i forbindelse med en offentlig utredning om scenekunst som skal være ferdig i løpet av 2001. Et arbeid med en stortingsmelding om scenekunst vil ta til umiddelbart deretter.

Region-/landsdelsinstitusjonene innenfor musikk, samt Rikskonsertenes rolle, vil bli tatt opp i en orkesterutredning som nylig er satt i arbeid. Kulturdepartementet har for øvrig under arbeid en stortingsmelding om kultur, som tenkes lagt frem for Stortinget i 2002. Denne vil gi en omtale av hele sektoren på et overordnet nivå, og således også berøre oppgavefordelingen på kulturfeltet.

6.4 Nærmere om ansvaret for enkelte velferdstjenester

Som nevnt i kapittel 4, har regjeringen i vurderingen av hvilke fylkeskommunale oppgaver den statlige overtakelse av spesialisthelsetjenesten skal omfatte, lagt vekt på å sikre sammenheng i behandlingsforløp, helhetlig tilnærming til ulike lidelser og sikre institusjoners gjensidige avhengighet.

Denne typen vurderinger skjer også i forhold til de resterende fylkeskommunale oppgavene innen helse- og sosialsektoren: tannhelsetjenesten, rusmiddeltiltak, barnevern og familievern. Det legges stor vekt på å sikre og styrke samarbeidet mellom de ulike delene av helse- og sosialtjenestene, og samtidig søke å få tjenester som fungerer på brukernes premisser.

6.4.1 Tannhelsetjenesten

Fylkeskommunen skal etter tannhelsetjenesteloven sørge for at tannhelsetjenester, herunder spesialisttjenester, i rimelig grad er tilgjengelige for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket. Ansvar for tannhelsetjenesten var i utgangspunktet ikke planlagt omfattet av forslaget om statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten. Sosial- og helsedepartementet ser imidlertid at statens overtakelse av spesialisthelsetjenesten gir behov for en nærmere avklaring av fremtidig sektoransvar, eierskap og driftsform for tannhelsetjenesten. Sosial- og helsedepartementet har derfor bedt høringsinstansene om synspunkter knyttet til dette spørsmålet. Fremtidig sektoransvar, eierskap og driftsform vil bli vurdert i forbindelse med arbeidet med odelstingsproposisjonen om statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten.

6.4.2 Rusmiddeltiltak

Fylkeskommunen har etter lov om sosiale tjenester m.v. ansvaret for etablering og drift av institusjoner med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg for og behandling av rusmiddelmissbrukere. De fylkeskommunale institusjonene for rusmiddelmissbrukere ligger i skjæringspunktet mellom helse- og sosialtjenesten. De er spesialiserte behandlings- og rehabiliteringstiltak med klare samarbeidsbehov og relasjoner til spesialisthelsetjenesten. I tillegg er enkelte av dem hjemlet i spesialisthelsetjenesteloven eller er egne avdelinger i sykehus. Dette kan tale for å legge behandlings- og rehabiliteringstiltak for rusmiddelmissbrukere til samme forvaltningsnivå som spesialisthelsetjenesten.

Bo- og omsorgstiltak for rusmiddelmissbrukere er et kommunalt ansvar. Enkelte av de fylkeskommunale institusjonene kan i dag ha oppgaver som i hovedsak fyller denne funksjonen. Det vil være naturlig å vurdere om slike tiltak i fremtiden vil høre mer naturlig hjemme i kommunene. For mange kommuner vil interkommunalt samarbeid være nødvendig.

Sosial- og helsedepartementet vil i løpet av 2001 utrede en fremtidig modell for tiltaksapparatet for rusmiddelmissbrukere. Dette vil omfatte tiltak fylkeskommunen i dag har ansvaret for og som ikke følger reformen for statlig overtakelse av spesialisthelsetjenestene. Et høringsnotat vil etter planen kunne sendes ut i løpet av høsten 2001.

Fylkeskommunale tiltak for rusmiddelbrukere (institusjoner og avdelinger i institusjoner) som i dag er forankret i spesialisthelsetjenesteloven, vil følge reformen med statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten. Det samme vil gjelde for Statens klinikk for narkomane.

De resterende tiltakene for rusmiddelmissbrukere videreføres i 2002 som fylkeskommunale oppgaver. Det tas sikte på en endelig avklaring av oppgavefordelingen fra og med 2003.

6.4.3 Barnevern og familievern

Fylkeskommunene skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn og ungdom utenfor hjemmet ved å etablere og drive barneverninstitusjoner, rekruttere og formidle fosterhjem og sørge for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning. Også familievernet er en fylkeskommunal oppgave.

Slik regjeringen vurderer det, er det behov for et «regionalt ledd» mellom kommunene og sentralforvaltningen som kan bidra til regionale løsninger og tiltak på tvers av kommunegrensene innenfor barnvernet og familievernet. Kommunene har per i dag ikke kapasitet eller kompetanse til å overta dette ansvaret.

Barnevernet samarbeider tett med spesialisthelsetjenesten gjennom barne- og ungdomspsykiatrien, og samarbeider tilsvarende med rusomsorgen. Også familievernet samarbeider med andre deler av hjelpeapparatet. Disse samarbeidsrelasjonene taler for å legge oppgavene knyttet til barnevern og familievern til samme forvaltningsnivå som spesialisthelsetjenesten. Oppgavene har imidlertid en annen karakter enn de tradisjonelle sykehustjenestene, og det kan settes spørsmålsteget ved om de er egnet til å organisere som en del av sykehusforetakene. Ved en eventuell statlig overtakelse kan det være at tjenestene må organiseres som statlig regional forvaltning.

Statlig overtakelse av familievern og de fylkeskommunale oppgavene innen barnevern vil i prinsippet sikre et nært samarbeid med spesialisthelsetjenesten. Det kan likevel settes spørsmålsteget ved om regional statsforvaltning nødvendigvis vil samarbeide bedre med et regionalt sykehusforetak enn det fylkeskommunen vil gjøre. Samtidig vil en videreføring av oppgavene som fylkeskommunale være i tråd med målet om desentralisert oppgaveløsning og prinsippet om at oppgavene skal plasseres på lavest mulig effektive nivå.

Barne- og familiedepartementet vil utrede oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene knyttet til barnevern og familievern. Hvordan et eventuelt utvidet statlig ansvar på disse områdene skal organiseres må også vurderes nærmere. Barnevern og familievern videreføres i 2002 som fylkeskommunale oppgaver. Det tas sikte på en endelig avklaring av oppgavefordelingen fra og med 2003.

6.5 Fylkesinndelingen

Regjeringens anbefaling om å styrke fylkeskommunenes regionale utviklingsrolle, aktualiserer spørsmålet om fylkesinndelingen er funksjonell sett ut fra de oppgaver og de fremtidige utfordringer som fylkeskommunene skal løse. Etter regjeringens oppfatning overskrider mange oppgaver og utfordringer fylkesgrensene, særlig innenfor planlegging, næringsutvikling, samferdsel, areal og miljø. Dette skaper problemer for en helhetlig planlegging av ressursbruk og løsninger, spesielt i de befolkningsrike deler av landet. Regjeringen legger imidlertid til grunn at fylkeskommunene på selvstendig grunnlag og ut fra de oppgaver de skal løse, må vurdere om dagens inndeling er hensiktsmessig.

Regjeringen er kjent med og ser positivt på at flere fylkeskommuner har startet debatter om endringer i fylkesinndelingen og er innstilt på å støtte

disse prosessene økonomisk og faglig. For en nærmere drøfting av kommune- og fylkesinndelingen vises det til kapittel 7 og vedlegg 6.

6.6 Valgordning

I prinsippet kan det regionale nivået gis demokratisk forankring på to måter; gjennom direkte eller indirekte valg til de politiske styringsorganene. I det første tilfellet velges representantene til de politiske styringsorganene direkte av velgerne gjennom allmenne valg, i det andre tilfellet blir representantene valgt av kommunestyrene i regionen. Begge valgordninger har vært benyttet til valg av fylkestinget; indirekte valg frem til reformen i 1976 og deretter direkte valg frem til i dag.

Begge valgordninger kan sies å representere verdifulle egenskaper og hensyn i forhold til det regionale demokratiets virkemåte. Direkte valg understreker betydningen av at de folkevalgte står direkte ansvarlige overfor velgerne, og gir gode forutsetninger for å oppnå god representativitet med hensyn til partitilknytning, kjønn og alder. Indirekte valg fremmer tette relasjoner mellom det regionale nivået og kommunene, og skaper i prinsippet gode forutsetninger for samordning og samarbeid mellom nivåene. For en nærmere drøfting av de to valgordningene henvises det til vedlegg 4 og 7.

Etter regjeringens syn bør det regionale nivået gis demokratisk legitimitet gjennom direkte valg. Etter regjeringens oppfatning representerer det en fundamental demokratisk verdi at politikere med ansvar for viktige samfunnsoppgaver kan stilles direkte til ansvar overfor velgerne gjennom allmenne valg. Direkte valg sikrer dessuten på beste måte en god representativitet med hensyn til kjønn, alder og partimessig tilknytning. Regjeringen vil også understreke at en direkte valgordning med hele fylket som valgkrets legger til rette for at fylkespolitikere føler ansvar og forpliktelse for hele fylket. Direkte valg gir m.a.o. fylkespolitikere et mandat fra fylkets befolkning til å finne frem til regionale helhetsløsninger som er viktige for både stat, fylke og kommune.

6.7 Vurdering av ulike sider ved det nye folkevalgte regionale nivået i forhold til dagens fylkeskommune

Fra velferdsprodusent til utviklingsaktør

De foreslåtte endringene vil samlet endre bildet av fylkeskommunens rolle i forvaltningen slik den fremstår i dag. Fylkeskommunen får nå i første rekke et utviklingsansvar, mens den tjenesteytende siden nedtones. Dette kommer både til uttrykk ved at fylkeskommunen tilføres myndighet over beslutninger og oppgaver som har betydning for regional utvikling, og ved at regjeringen foreslår å overføre ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten. Videregående opplæring vil fortsatt være en sentral oppgave for fylkeskommunen - både som tjenesteproduksjon og som et viktig element i det regionale utviklingsarbeidet. I tillegg får fylkeskommunen ansvaret for å gjennomføre nasjonal politikk innenfor landbruks- og miljøområdet. I sum vil disse endringene innebære at fylkeskommunen i større grad enn tidligere kan fokusere på de samfunnsbyggende oppgavene knyttet til regional vekst og utvikling. Samtidig vil endringene markere at staten og kommunene utgjør de sentrale pila-

rene i velferdssystemet i forhold til individrettede tjenester. Regjeringen mener at denne arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene vil klargjøre ansvarsforhold, bidra til å styrke den folkevalgte innflytelsen på viktige samfunnsoppgaver og samtidig legge til rette for bedre offentlige løsninger for innbyggerne.

I de senere år er det lagt stadig større vekt på at den nasjonale utviklingsstrategien må bygge på en forståelse av at utvikling må skje nedenfra, med utgangspunkt i forutsetninger som finnes i ulike regioner. Økonomisk vekst, velstand og godt livsmiljø kommer i økende utstrekning til å være avhengig av lokale og regionale initiativ og tiltak. Dette krever ikke minst at innsatsen for regional utvikling er godt forankret i brukernes behov, herunder det regionale næringslivets forutsetninger og utviklingsmuligheter. Vektleggingen av partnerskap mellom ulike offentlige og private aktører i arbeidet med regional utvikling er særlig tydelig i mange europeiske land hvor regionenes betydning som politisk, økonomisk og kulturell enhet har vært sterkt økende de senere år. Det fremheves at det er gjennom å stimulere og foredle spesifikke regionale forutsetninger og ressurser at den enkelte region kan bedre sin konkurransedyktighet og fremstå som attraktiv samarbeidspartner i en internasjonalisert og grenseløs økonomi.

Etter regjeringens oppfatning er det en hovedutfordring fremover å stimulere lokale og regionale myndigheters ansvar for egen utvikling. Styrkingen av fylkeskommunens regionale utviklingsrolle må ses på bakgrunn av dette. Det regionale nivået er godt egnet for å møte samfunnsutfordringer knyttet til miljøvern, nærings- og sysselsettingsutvikling, bosettingsmønster mv.. Fylkesnivået er stort nok til å ivareta regionale helhetssyn, samtidig er det lite nok til å se sammenhengene mellom politikk og bruk av virkemidler på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Som mellomnivå vil fylkeskommunen ha gode forutsetninger for å fungere som bindeledd mellom ulike aktører - både forvaltningsnivåer og private aktører - og dermed ha gode muligheter for å få til samarbeid om og felles satsinger for utviklingen av eget område. En viktig side ved rollen som utviklingsaktør er derfor å utvikle et partnerskap med statlige etater, SND, næringsliv og kommunene som også forvalter virkemidler av betydning for regional utvikling. Dette er nærmere omtalt i stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikken.

Legitimitet

Et sentralt ankepunkt mot dagens fylkeskommune er at den mangler folkelig oppslutning og legitimitet. Det må tas på alvor. Hvilken effekt vil de foreslåtte endringene ha på folks oppmerksomhet og interesse for fylkeskommunen som politisk styringsnivå? De foreslåtte endringene vil bety at fylkeskommunen får et tydelig ansvar for regionens utvikling. Dette arbeidet vil i stor grad være kjennetegnet av avveining av ulike politiske mål og interesser, og vil således i utgangspunktet kunne legge til rette for økt interesse om politiske prosesser på fylkesnivå. Det kan også hevdes at fylkeskommunens ansvar for spesialisthelsetjenesten og den tilhørende fokuseringen på kriser og uløste problemer i denne sektoren, er en vesentlig årsak til de legitimitetsproblemer dagens fylkeskommune strir med. Kritikken som er rettet mot fylkeskommunen som ansvarlig for spesialisthelsetjenesten kan ha bidratt til å svekke det regionale demokratiets legitimitet også på andre områder. En overføring av

spesialisthelsetjenesten til staten kan bidra til at oppmerksomheten om fylkespolitikken i sterkere grad blir rettet mot oppgavene som, etter regjeringens oppfatning, i første rekke begrunner et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring; nemlig ansvaret for å legge til rette for regional utvikling.

Regjeringen vil understreke at om fylkeskommunen skal fylle den demokratiske rollen den er tiltenkt, er det avgjørende at den har alminnelig tillit i befolkningen. Denne tilliten er ikke alene avhengig av de rammebetingelser fylkeskommunen fungerer innenfor. En styrking av fylkeskommunens legitimitet vil i vel så stor grad være avhengig av fylkeskommunens egen innsats for å synliggjøre regionalpolitiske problemstillinger overfor innbyggerne og evne til å løse regionale utfordringer og oppgaver på en god og effektiv måte.

Forholdet til kommunene

En styrking av det regionale nivået som utviklingsaktør vil innebære at fylkeskommunen får en sterkere samordningsrolle overfor kommunene. For det første vil en styrket og mer forpliktende regional planlegging kunne innebære at det regionale nivået treffer planvedtak som virker forpliktende på kommunene, for eksempel når det gjelder avklaring av spørsmål knyttet til arealdisponering og utbyggingsmønster over kommunegrensene. Selv om fylkeskommunen skal lede planarbeidet er det etter regjeringens oppfatning en avgjørende forutsetning at kommunene trekkes aktivt inn i arbeidet og sikres reell innflytelse dersom fylkesplanen skal ha forpliktende virkning. Fylkesplanen skal være et felles regionalt plandokument slik at også kommuner og stat kjenner eierskap til planen. Regjeringen vil understreke at kommunene fortsatt skal være den primære arealmyndighet, og dagens form for statlig godkjenning av fylkesplanen foreslås ikke endret.

For det andre vil fylkeskommunens nye oppgaver innenfor miljøvern og landbruk innebære at fylkeskommunen både får ansvaret for å ta et regionalt grep i arealspørsmål og bidra til at nasjonale målsettinger nås. Dette vil medføre at fylkeskommunen får en overordnet rolle i forhold til kommunene på disse områdene. Siden fylkeskommunene nå får ansvaret for å følge opp kommunene på miljøvern- og landbruksområdet, vil de måtte utvikle systemer for dialog og samhandling med kommunene der de statlige målene og forventningene blir formidlet og synliggjort.

Tilsynsfunksjonen utgjør en integrert del av sektoransvaret for henholdsvis landbruk og miljø, og følgelig er det ikke hensiktsmessig å skille ut denne funksjonen. Regjeringen legger også stor vekt på å beholde helhetlige fagmiljøer og å unngå at det bygges opp dobbeltadministrasjon på regionalt nivå. Når det gjelder klagesaksbehandlingen og lovlighetskontrollen av kommunale enkeltvedtak på miljø- og landbruksområdet, ser regjeringen det som mest hensiktsmessig at dette ansvaret forblir hos fylkesmannen. Klagebehandlingen er i hovedsak juridisk; det er først og fremst kommunens saksbehandling og rettsanvendelse som skal gjennomgås, selv om også skjønnet kan overprøves. Det er viktig at denne rettssikkerhetsmyndigheten utøves uhildet og av et organ som har best mulig tillit hos brukerne. Fylkesmannsambetet har lange tradisjoner i å utøve denne funksjonen og har over tid bygget opp god juridiske kompetanse og betydelig kunnskap og innsikt i kommunale og lokale forhold.

Problemstillinger vedrørende Oslo

Oslos kombinerte status som både kommune og fylkeskommune reiser prinsipielle spørsmål som vil måtte vurderes nærmere, spesielt i forhold til forslagene om å legge oppgaver på miljø og landbruksområdet til fylkeskommunen og å desentralisere myndigheten til å avgjøre innsigelser til kommunale areal- og reguleringsplaner til fylkeskommunen. Regjeringen vil i oppfølgingsarbeidet til stortingsmeldingen vurdere de prinsipielle sider ved Oslos organisering nærmere.

Konklusjon

Etter regjeringens oppfatning vil de foreslåtte endringene innebære at den nye fylkeskommunen i sterkere grad enn tidligere vil ha mulighet for å effektivt ivareta oppgaven som initiativtaker og samordningsansvarlig for en helhetlig regional samfunnsutvikling, samtidig som den skal påse at nasjonale mål nås. Hvilken kraft fylkeskommunen kan legge bak det regionale utviklingsarbeidet, vil imidlertid være avhengig av den politiske legitimitet og tillit fylkeskommunen klarer å bygge opp blant fylkets kommuner, statlige etater, næringsliv, frivillige organisasjoner og innbyggere.

7 Fylkes- og kommuneinndeling

7.1 Fylkes- og kommuneinndelingen

Inndelingen i kommuner og fylker er en sentral rammebetingelse for velferds-samfunnet. En hensiktsmessig og funksjonell fylkes- og kommuneinndeling må legge kommunenes og fylkeskommunenes funksjoner til grunn. Funksjo-nene til kommuner og fylkeskommuner deles gjerne inn i tre hovedgrupper. For det første skal de være demokratiske organ for innbyggerne innenfor et geografisk begrenset område, for det andre skal de ivareta viktige velferds-oppgaver i en samlet offentlig forvaltning, og for det tredje skal de fungere som regionale og lokale utviklingsaktører.

7.2 Generalistrollen og endrede rammebetingelser

Oppgavefordelingen og dagens kommune- og fylkesinndeling bygger på det såkalte generalistkommunesystemet. Dette systemet innebærer at kommu-ner og fylkeskommuner har ansvar for et bredt spekter av oppgaver, og det forventes at samtlige kommuner/fylkeskommuner skal ivareta disse oppga-vene på en forsvarlig måte (St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinn- delingen*). Dette enhetlige kommunesystemet har ført til oppbygging av en kommunesektor med bred samfunnsmessig betydning i alle deler av landet. Systemet har hatt stor betydning for å kunne sikre likeverdige tjenestetilbud og like muligheter for folk i hele landet til å delta i og påvirke lokalpolitikken. Som lokalpolitiske/regionalpolitiske aktører har kommunenes og fylkeskom-munenes oppgaver vært knyttet til tilrettelegging og styring av samfunnsut- viklingen innenfor deres geografiske område.

De institusjonelle og strukturelle rammebetingelser har endret seg bety- delig for kommunesektoren de siste 40 årene. I takt med utviklingen av vel- ferdssamfunnet har kommunesektoren fått store og krevende oppgaver både innenfor tjenesteyting og samfunnsbygging som i økende grad har stilt krav til kapasitet og kompetanse. Kommunikasjonsutviklingen har krympet avstan- dene i landet, og nye broer, tunneler og veier har endret kontaktmønsteret flere steder. Mange har fått bedre tilgjengelighet til kommunesenteret i nabo- kommunen eller den videregående skolen i nabofylket. Stadig flere av landets befolkning bor i byer og tettsteder. De områdene som er felles bolig-, tjeneste- og arbeidsmarkedsområder har vokst i antall innbyggere og i utstrekning.

Utviklingen i de institusjonelle og strukturelle rammebetingelsene har ikke hatt nevneverdige konsekvenser for den administrative inndelingen. Kommunestrukturen og særlig fylkesstrukturen har i samme tidsperiode i hovedsak ligget fast.

7.3 Fylkesinndelingen

Fylkesinndelingen i Norge har vært preget av stor stabilitet siden landet på 1660-tallet ble delt i 12 amt. Ved delinger økte antallet til 20 i 1866, og er siden

i hovedsak bare endret ved at Bergen og Hordaland ble sluttet sammen fra 1972.

Svakheter ved fylkesinndelingen

Det samlede reformbehovet i kommune- og fylkesinndelingen ble senest vurdert i St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*. I meldingen pekes det på at dagens inndeling med 19 fylker har flere svakheter som kan redusere mulighetene for videre utvikling av velferdssamfunnet. I alle landsdeler finnes det eksempler på at fylkesgrensene deler opp større sammenhengende områder. Særlig ble problemene den administrative oppsplittingen kan medføre i sentrale og befolkningsrike deler av landet fremhevet. I meldingen ble det også lagt vekt på at mange fylker, etter hvert som kommunikasjoner og bosetting har utviklet seg, har en uhensiktsmessig avgrensning på lokalt nivå. Også de store ubalansene i befolkningstørrelse mellom fylkene, der 9 av landets fylker har færre enn 200 000 innbyggere, ble vurdert å redusere mulighetene for en effektiv kompetanse- og ressursutnyttelse i regionen som helhet.

Mål for fylkesinndelingen

For å møte regional- og velferdspolitiske utfordringer legger regjeringen følgende mål til grunn for fylkesinndelingen:

- *Et funksjonelt regionnivå.* Fylkene bør utgjøre funksjonelle og bærekraftige enheter for å kunne ivareta regionale utviklingsoppgaver. Fylkesinndelingen bør bidra til å sikre god samordning av ressurser innenfor naturlig sammenhengende områder.
- *Et reelt og meningsfylt demokrati.* Fylkeskommunene skal være demokratiske arenaer og gi gode muligheter for innbyggerne til å delta og ha innflytelse på regionens utvikling.
- *God brukerorientering.* Befolkningen skal kunne benytte de fylkeskommunale tjenestene som ligger nærmest.
- *Effektiv ressursbruk.* Fylkeskommunene bør utnytte stordriftsfordeler og sikre en rasjonell løsning av de regionale oppgavene innenfor områder som bør ses i sammenheng. Fylkesinndelingen bør videre bidra til mest mulig effektiv ressursbruk, kompetanseoppbygging og samordning innenfor de statlige etater som følger fylkesinndelingen.

Regional utvikling

Regjeringen ønsker å styrke fylkeskommunenes regionale utviklingsrolle ved å gi dem større ansvar innenfor regionale miljø- og landbruksoppgaver, tilrettelegging for næringsutvikling, fylkesplanlegging og arealdisponering, regionale kulturoppgaver og et større ansvar på samferdselsområdet, jf. kapittel 6. En mer forpliktende regional planlegging vil være sentralt for at fylkeskommunene skal kunne gå inn i det regionale utviklingsarbeidet med større styrke.

Et økt fokus på fylkeskommunenes regionale utviklingsrolle aktualiserer debatten om fylkesinndelingen er funksjonell sett ut fra de oppgaver og de fremtidige utfordringer som fylkeskommunene skal løse.

Et flertall i Oppgavefordelingsutvalget tilrødde en fylkesinndeling på 10-15 enheter. I følge flertallet vil dette gi effektiviseringsgevinster både i tjeneste-

produksjonen og administrasjonen, samtidig som en slik reduksjon i antall fylker vil kunne gi funksjonelle enheter for en satsing på den regionale utviklingsrollen.

Etter regjeringens oppfatning overskrider mange oppgaver og utfordringer fylkesgrensene, særlig innenfor planlegging, næringsutvikling, samferdsel, areal og miljø. Dette skaper problemer for en helhetlig planlegging av ressursbruk og løsninger, spesielt i de befolkningsrike deler av landet.

Frivillig grunnlag

Vedtaket Stortinget fattet 1. juni 1995 om at alle kommunesammenslåinger skal skje på frivillig grunnlag målbærer prinsippet om at kommunalt selvstyre og lokal handlefrihet skal ligge til grunn for den statlige styringen av kommunesektoren. Regjeringen er av den oppfatning at kommuner og fylkeskommuner på selvstendig grunnlag og ut fra de oppgaver de skal løse, må vurdere om dagens inndeling er hensiktsmessig. For fylkeskommunenes del må denne vurderingen også gjøres på bakgrunn av at regjeringen nå legger opp til å styrke den regionalpolitiske rollen for fylkeskommunene.

Regjeringen er kjent med og ser positivt på at flere fylkeskommuner har startet debatter om endringer i fylkesinndelingen, og er innstilt på å støtte disse prosessene både økonomisk og faglig.

Statlige kompensasjonsordninger

Departementet vil foreslå at fylkeskommuner som ønsker å slå seg sammen skal få full statlig dekning av nødvendige engangskostnader knyttet til sammenslåingen, samt dekning av utgifter til eventuelle utredninger og folkehøringer.

En fylkessammenslåing vil ikke automatisk gi effektiviseringsgevinster, i alle fall ikke umiddelbart. Å hente ut gevinster gjennom stordriftsfordeler, kostnadsreduksjoner og effektivisering krever god styring av selve sammenslåingsprosessen og vilje til å ta ut effektiviseringspotensialet etter sammenslåingen. Regjeringen vil foreslå at fylkeskommuner som slår seg sammen skal få beholde effektivitetsgevinstene de oppnår som følge av sammenslåingen.

Utvalg

For å sikre faglig bistand til og samordning av de frivillige sammenslåingsprosessene, foreslås det at Kommunal- og regionaldepartementet nedsetter et rådgivende utvalg for å bistå fylkeskommunene i prosessene. Utvalget bør sammensettes av representanter fra staten, fylkeskommuner og fagkyndige. Departementet vil foreslå at utvalget, i samarbeid med berørte fylkeskommuner, også skal kunne ta initiativ til igangsetting av utredninger av muligheter for sammenslåinger.

Lokal statsforvaltning på fylkesnivå

Regjeringen ser klare fordeler ved at fylkesvise statlige administrative inndelinger i størst mulig grad er sammenfallende med de til enhver tid gjeldende fylkesgrenser. Dette vil bidra til en mest mulig effektiv ressursbruk, kompe-

tanseoppbygging og samordning mellom statlige etater og mellom etatene og fylkeskommunene.

7.4 Kommuneinndelingen

Antall kommuner i Norge har vekslet mellom 392 i 1838, som er det laveste kommunetallet vi har hatt, til 744 i 1930, som er det høyeste. Kommunene Ramnes og Våle i Vestfold fylke har på frivillig grunnlag besluttet å slå seg sammen til Re kommune fra 1. januar 2002. Fra 2002 vil vi dermed ha 434 kommuner.

Svakheter ved kommuneinndelingen

St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* peker på at dagens kommuneinndeling har flere svakheter. I en rekke flerkommunale byområder deler kommunegrensene opp større tettsteder og sammenhengende områder. Flere større byområder, alle i Sør-Norge, er berørt av tettstedsoppsplitting. Kommunikasjonsutbyggingen og endringer i bosettingsmønsteret har medført et stort antall uhensiktsmessige avgrensninger av mange kommuner. Vurdert ut fra de lokale tilgjengelighetsforhold berører dette et flertall av dagens kommuner. Videre har befolkningsutviklingen og endringene i bosettingsmønsteret medført store variasjoner i kommunenes befolkningsgrunnlag internt i fylker og mellom landsdeler. De fremtidige endringene i befolknings- og bosettingsmønstrene vil de fleste steder forsterke disse ubalansene.

Mål for kommuneinndelingen

For å møte de fremtidige velferdsutfordringene legger regjeringen følgende mål til grunn for kommuneinndelingen:

- *En styrket generalistkommune.* Kommunene bør ha forutsetninger i form av kompetanse, kapasitet og økonomi for å tilby et likverdig og samordnet tjenestetilbud tilpasset innbyggernes behov.
- *Bedre regional utvikling.* Kommunene bør bidra til en bærekraftig lokal og regional utvikling. Kommuneinndelingen bør sikre bedre samordning av fysisk planlegging, arealdisponeringer og miljøvernoppgaver i områder som bør ses i sammenheng.
- *Et reelt og meningsfylt lokaldemokrati.* Inndelingen bør legge til rette for god folkevalgt styring og folks muligheter til å delta i og påvirke lokalpolitikken. Det bør være et godt geografisk samsvar mellom innbyggernes bruk av kommunale tjenester og deres lokalpolitiske innflytelse.
- *Bedre brukerorientering.* Tjenester bør være praktisk tilgjengelig for innbyggerne.
- *Effektiv ressursbruk.* Kommuneinndelingen bør videre bidra til mest mulig effektiv ressursbruk, kompetanseoppbygging og samordning innenfor kommunens egne grenser. Ressursbruken bør vris fra administrasjon til tjenesteyting og tilpasses innbyggernes behov.
- *Mobilisering i distriktene.* Kommuneinndelingen bør bidra til distriktpolitiske mål om likeverdige levekår og bevaring av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

Lovfesting av inndelingstilskudd og økonomisk kompensasjon

Regjeringen ønsker å styrke det lokale selvstyret og kommunenes stilling i forvaltningen gjennom å øke det lokale handlingsrommet og gjennom å desentralisere flere oppgaver til kommunene. For å få sterkere kommuner som er i stand til å ta på seg flere oppgaver, er det fra 2001 innført et såkalt «inndelingstilskudd» som skal stimulere til frivillige kommunesammenslåinger, jf. St.prp. nr. 62 (1999-2000) *Om kommuneøkonomien for 2001*.

Kommuner som slår seg sammen beholder basistilskuddet (og eventuelt regionaltilskuddet) gjennom inntektssystemet i ti år etter sammenslåingstidspunktet. Ordningen innebærer at kommuner som slår seg sammen ikke skal få reduserte statlige rammeoverføringer som følge av sammenslåingen. For å gi kommunene en forutsigbarhet med hensyn til sin fremtidige økonomi, foreslår regjeringen i Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) *Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser*, å lovfeste inndelingstilskuddet.

Regjeringen foreslår videre i Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) å lovfeste at kommuner som slår seg sammen skal få delvis statlig kompensasjon for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslåingsprosessen. Ved de siste kommunesammenslåingene har praksis vært at kommunene, basert på en skjønnsmessig vurdering, har fått kompensert 40-60 prosent av nødvendige engangskostnader som følger av sammenslåingsprosessen. Graden av kostnadsdekningen fra staten har variert med hvor mange kommuner som har vært involvert, innbyggertall og inntektsnivå.

8 Regional statsforvaltning - oppgaver og organisering

Regional statsforvaltning er sentral i gjennomføringen av nasjonal politikk, og er et virkemiddel i statens styring av kommunesektoren. Også i omfang er regional stat en betydelig del av offentlig forvaltning. Fornyelse av regional statsforvaltning er av den grunn en sentral del av regjeringens reform av ansvars- og oppgavefordelingen.

Dette kapitlet er todelt: Regional statsforvaltning i dag beskrives i avsnitt 8.1, mens regional statsforvaltnings organisering, oppgaver og virkemåte fremover beskrives i avsnitt 8.2.

8.1 Regional statsforvaltning i dag

8.1.1 Kjennetegn ved regional statsforvaltning

Regional statsforvaltning omfatter en rekke etater og organer som utfører oppgaver for sentrale myndigheter. Oppgavene er av ulik karakter, som utøving av myndighet overfor innbyggere, næringsliv og kommuner og fylkeskommuner (f.eks. klage og tilsyn), tjenesteproduksjon (f.eks. trygdeytelser), utbygging og vedlikehold (f.eks. veier) og utviklingsoppgaver (f.eks. næringsutvikling). Regional statsforvaltning skal bidra til at nasjonale mål og vedtak følges opp og gjennomføres på regionalt og lokalt nivå. Oppgaver legges til regionale eller lokale statlige etater når det er ønskelig med ensartet praksis i alle deler av landet, samtidig som nærhet til brukerne anses som viktig. Den regionale statsforvaltning er dessuten nødvendig for å avlaste sentrale statlige myndigheter, og for å tilføre distriktene arbeidsplasser og kompetanse.

Et viktig kjennetegn ved regional statsforvaltning er at oppgavene utføres innenfor et geografisk område som er mindre enn hele landet. Inndelingen av de regionale (og lokale) statsforvaltningsorganene varierer. Mange av dem følger fylkes- eller kommuneinndelingen, men inndelingen kan også krysse grensene. Et annet kjennetegn er at regional statsforvaltning er underlagt instruksjonsmyndighet fra ett (eller flere) departement. Det er med andre ord departementene og i noen grad direktoratene som fastsetter rammer og handlingsrom for lokal og regional statsforvaltning.

8.1.2 Den kommunerettede delen av regional statsforvaltning

Fylkeslegeembetene, statens utdanningskontorer og fylkesmannsembetene har i særlig grad oppgaver rettet mot kommunesektoren. Viktig i denne forbindelse er å følge opp at kommuner og fylkeskommuner ivaretar lov- og forskriftsbestemte krav til innhold og kvalitet på tjenester som kommunesektoren er ansvarlige for. Etatene skal også formidle statlige forventninger og styringssignaler og understøtte den kommunale tjenesteproduksjonen gjennom rådgivning og veiledning.

Fylkeslegeembetet

Fylkeslegene skal gjennom tilsyn og rådgivning/veiledning se til at kommuner og fylkeskommuner etablerer en helsetjeneste som fungerer i tråd med nasjonale helsepolitiske mål og som er i tråd med myndighetenes krav. Fylkeslegene fører tilsyn med primær- og spesialisthelsetjenesten og behandler klager fra pasienter og pårørende knyttet til misnøye med helsepersonell og virksomheter. Dette gjelder også klager i forhold til definerte rettigheter i lovverket.

Statens utdanningskontor

Statens utdanningskontorer skal gi råd og veiledning i spørsmål som gjelder virksomheter etter opplæringsloven. Utdanningskontorene har som formål å være bindeleddet mellom departementet og utdanningssektoren regionalt og lokalt. For å bidra til at den nasjonale utdanningspolitikken blir fulgt opp, skal utdanningskontorene prioritere kontakt-, informasjons- og samordningsoppgaver som kan være med på å videreutvikle samarbeidet mellom skoler, kommuner og fylkeskommuner - og mellom grunnskole, videregående opplæring og universitet og høyskole. Kontoret skal også ivareta oppgaver overfor private skoler, studieorganisasjoner og folkehøgskoler.

Statens utdanningskontors rettssikkerhetsrelaterte oppgaver knytter seg til tilsyn med og klagebehandling for virksomheter etter opplæringsloven. Utdanningskontoret er klageinstans for enkeltvedtak vedrørende elever både i forhold til grunnskole og videregående opplæring. Videre er utdanningskontorene blitt delegert ansvaret for tilsyn og kontroll med den virksomheten som hører inn under voksenopplæringsloven.

Fylkesmannsembetet

Fylkesmannen er statens generelle representant i fylket, og skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer følges opp. Som sektormyndighet utøver fylkesmannen i dag forvaltningsmyndighet innenfor landbruksområdet, miljøvernområdet og sivilt beredskap, og utfører oppgaver i tilknytning til barnevern, barnehager og sosial- og omsorgstjenesten, og har som førsteinstans vedtaksmyndighet på en rekke lover på Justisdepartementets område (blant annet rettshjelploven, navneloven og voldsofferforskriften). Oppgavene er knyttet til iverksetting av sektorpolitikk gjennom kommuneforvaltningen, på bakgrunn av mål og resultatoppfølging fra fagdepartementene. Med oppgavene følger ofte en betydelig regelforvaltning innen vedkommende sektorlovgivning.

Fylkesmannens viktigste rettssikkerhetsoppgaver er tilsyn med deler av kommunenes og fylkeskommunenes tjenesteproduksjon og utøvelse av forvaltningsmyndighet, og klagesaksbehandling av kommunale og fylkeskommunale vedtak i førsteinstans.

Fylkesmannen har et særlig ansvar for å samordne statens samlede virksomhet i fylket slik at viktige helhetshensyn i den nasjonale politikken kan bli ivaretatt. Som samordningsmyndighet skal fylkesmannen særlig bidra til at formidlingen av statlige forventninger og styringssignaler overfor kommunesektoren er konsistent. Dette innebærer at fylkesmannen også må samordne sin virksomhet med andre regionale statlige organer som har kommunerela-

terte styringsoppgaver. Fylkesmannen har også ansvaret for å samordne statlige etaters deltakelse i fylkesplansammenheng, og har en meklerrolle i arealkonflikter mellom kommunen og en eller flere statsetater, nabokommuner eller fylkeskommunen, der disse har nedlagt innsigelse mot arealplanen. Det er en særlig viktig utfordring at fylkesmannen gir samordningsaktivitetene en form og et innhold som innebærer aksept og respekt for, og som understøtter, det kommunale selvstyret.

Reformarbeidet i regional statsforvaltning de senere tiår har i stor grad vært kjennetegnet av en gradvis utvikling av fylkesmannsambetet som det sentrale bindeleddet mellom kommunesektoren og sentrale myndigheter. Tidlig på 1990-tallet ble det fra Stortingets side gitt tilslutning til at statlige regionale enheter med viktige styrings- og oppfølgingsoppgaver overfor kommunesektoren som hovedprinsipp skal knyttes til fylkesmannsambetet.⁴⁾ Når det gjelder forholdet mellom fylkeslegen, statens utdanningskontor og fylkesmannen, har en imidlertid så langt vektlagt samarbeid og samordning i dialogen mot kommunesektoren, fremfor å organisatorisk integrere de tre etatene.

8.2 Fremtidig organisering av regional statsforvaltning

Regjeringen ønsker en regional statsforvaltning som er samordnet, effektiv og tydelig. Regional stat må organiseres slik at statens så vel som innbyggernes, næringslivets og kommunesektorens behov imøtekommes. Organiseringen av regional statsforvaltning må legge til rette for en effektiv bruk av ressurser på alle tre forvaltningsnivå.

Regjeringen ønsker å redusere den statlige detaljstyringen av kommunesektoren, og å gi fylkeskommunene økt ansvar for samfunnsutviklingen i regionen. Det betyr at det også må gjøres endringer i regional statsforvaltningsorganisering, oppgaver og virkemåte. Det understrekes at det samtidig må tas hensyn til verdiene knyttet til rettssikkerhet og et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet.

8.2.1 Gjennomgang av regional statsforvaltning

Regjeringen vil foreta en gjennomgang av regional statsforvaltning innenfor rammen av det løpende arbeidet med fornyelse av offentlig sektor. Hensikten med gjennomgangen er å fastsette prinsipper og gjennomføre tiltak som kan bedre kostnads- og formåls effektiviteten i regional statsforvaltning.

Gjennomgangen skal rettes inn mot følgende mål:

- *Bedre organisering av regional statsforvaltning*, både når det gjelder inndeling og antall etater. Antallet statlige etater på regionalt nivå skal reduseres. Statlig kommunerettet virksomhet skal i hovedsak integreres i fylkesmannsambetet.
- *Styrket samordning innen regional statlig virksomhet*. Statlige etater på regionalt nivå må i sterkere grad samordne sin virksomhet slik at statens politikk overfor innbyggerne, næringslivet og kommunesektoren fremstår som mer enhetlig enn den gjør i dag. Brukerperspektivet må stå sentralt.

⁴⁾ St.meld. nr 35 (1991-92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*

- Videreutvikle fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans.
- Økt effektivisering av virksomhetene. Antallet ansatte i administrative stillinger skal reduseres for å frigjøre ressurser til tjenesteproduksjon.

Flere innfallsvinkler og typer av tiltak skal vurderes, herunder:

- Statens regionale forvaltning er i dag i hovedsak organisert som selvstendige sektorforvaltninger. Det vil bli vurdert om det ligger faglige og administrative gevinster i å vektlegge prinsippet om områdeforvaltning, det vil si samling av flere grener av regional statsforvaltning i samme organisatoriske enhet.
- Økt bruk av IT i forvaltningen og i samhandling mellom etatene. Informasjon må gjøres lett tilgjengelig for brukerne og allmennheten.
- De ulike statsetatene regionalt har i dag ofte tilhold på forskjellige steder. Mye kan være vunnet om det legges større vekt på samlokalisering av etater. Dette kan være et reelt alternativ til organisatorisk samling. Det vil kunne påregnes effektiviseringsgevinster gjennom felles kontorfunksjoner, så som resepsjon, arkiv, IT-tjenester, regnskap, personellbehandling, kantinedrift mv..

Før gjennomgangen er foretatt, vil regjeringen være tilbakeholden med å etablere nye selvstendige enheter på regionalt nivå.

8.2.2 Samordning av statens styring av kommunesektoren

Kommunesektoren har i mange sammenhenger hevdet at staten på regionalt nivå er sektorisert, utydelig og i mange tilfeller gir motstridende styringssignaler. Regjeringen ønsker å samordne statens styring av kommunesektoren bedre, og foreslår av den grunn å integrere fylkeslegen og statens utdanningskontor i fylkesmannsembetet. Samtidig vil regjeringen videreutvikle fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans.

Også regjeringens forslag om å gi fylkeskommunene økt ansvar for samfunnsutviklingen i regionen har betydning for organiseringen av regional statsforvaltning. Ansvar for regionale oppgaver innen miljøvern og landbruk, med unntak av klagebehandling og lovlighetskontroll, overføres fra fylkesmannen til fylkeskommunen, se kapittel 6. For fylkesmannen betyr forslagene i denne meldingen at embetets oppgaver og roller endres: Fylkesmannens sektoransvar innenfor miljø- og landbruk reduseres, men parallelt styrkes fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans i forhold til kommunesektorens tilbud av individrettede velferdstjenester. I tillegg legges det til rette for å videreutvikle fylkesmannens samordningsrolle overfor kommunesektoren.

Samordning av statens styring av kommunesektoren

Oppgavefordelingsutvalget tilrødde å integrere fylkeslegen og statens utdanningskontor i fylkesmannsembetet. Utvalget mente at hensynet til brukervennlighet, rettssikkerhet, effektivitet og en samordnet og enhetlig behandling av kommunesektoren tilsier en slik integrering. Alle kommunene og fylkeskommunene som i høringsrunden uttalte seg om denne saken var enige i utvalgets tilrådning. Utdanningskontorene ville heller ha bedre samordning og samarbeid fremfor en organisatorisk integrering av de tre etatene. Også et flertall av fylkeslegene var uenige i forslaget.

Regjeringen er enig i utvalgets tilrådning. De tre regionale etatene har mange berøringsflater og har oppgaver av felles karakter overfor kommunesektoren. Forslaget betyr at statens regionale virksomhet rettet mot kommunesektoren i hovedsak samles i ett organ. Det vil gi effektiviserings- og forenklingsgevinster, og vil samtidig bidra til å samordne den statlige styringen av kommunesektoren.

Forslaget vil, for det første, effektivisere organiseringen av regional statsforvaltning. Å slå sammen tre etater til en vil gi en mer effektiv bruk av administrative og faglige ressurser. Det er også i tråd med målsettingen om å redusere antall statlige etater på regionalt nivå.

For det andre vil forslaget være forenklende for innbyggerne. Fylkesmannen vil få ansvaret for tilsyn av de individrettede velferdstjenestene, og ansvaret for klagebehandling av de fleste kommunale enkeltvedtak. Det betyr at ansvaret for å følge opp enkeltindivids klager, eller andre innvendinger mot kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av lover og regelverk, i hovedsak samles ett sted.

En integrering av fylkeslegen og statens utdanningskontor i fylkesmannsambetet vil, for det tredje, være forenklende for kommunene og fylkeskommunene. Kommunesektoren har i mange år understreket at det er problematisk at regional stat i så stor grad er organisert etter sektorprinsippet. I den sammenheng påpekes det gjerne at:

- den statlige styringen er uklar, med manglende klargjøring mellom hva kommunene skal gjøre og bør gjøre, og med manglende innbyrdes prioritering av resultatkrav.
- styringen er uoversiktlig, noe som skyldes mange og detaljerte statlige krav og ønsker, som formidles spredt og usystematisk.
- styringen er fragmentert, noe som skyldes at statsforvaltningen har organisert sin virksomhet i avgrensede saksområder med egne virkemidler og rutiner.

Regjeringens forslag vil videreutvikle fylkesmannen som samordningsinstans overfor kommunesektoren. Fylkesmannen mister sektoransvar på miljø og landbruk, men overtar sektoroppgaver (bl.a. tilsyn og veiledning) og rettssikkerhetsoppgaver innen opplæring og helsetjenesten. De sistnevnte sektorene er i kommunal sammenheng økonomisk tyngre enn de førstnevnte, og har også klare grensesnitt mot andre viktige sektorer i kommunen der fylkesmannen allerede har oppgaver, som barnevern, barnehager og sosialtjenesten. Av den grunn er det behov for å samordne den statlige styringen av opplæring og helsetjenesten med de andre velferdstjenestene. I kraft av sitt samordningsansvar har fylkesmannen allerede gjennomført flere samordningstiltak, bl.a. rettet mot statens utdanningskontor og fylkeslegen. Regjeringen er likevel av den oppfatning at samordningen ikke har skjedd i tilstrekkelig grad. Det gjør at det er ytterligere samordningsgevinster knyttet til å organisatorisk integrere fylkeslegen og statens utdanningskontor i fylkesmannsambetet. Fordi fylkesmannen også har ansvaret for å føre tilsyn med kommunenes økonomi, vil den nye organiseringen også kunne gi bedre samordning av tjenestetilbud og økonomi. På den annen side stilles det krav til balanse mellom ulike hensyn når fylkesmannen både skal føre tilsyn med kommunal tjenesteyting og kommunal økonomi.

Fylkesmannen er sektormyndighet og sentrale myndigheters regionale apparat på flere områder. Regjeringens forslag om å integrere fylkeslegen og statens utdanningskontor i fylkesmannsembetet, innebærer at oppgaver og ansvar på de to områdene formelt legges til fylkesmannen som fylkesmannsembetets leder. Sosial- og helsedepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil innenfor sine områder ha direkte instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannen i faglige spørsmål, jf. gjeldende fylkesmannsinstruks. Oppgavene forutsettes imidlertid delegert til de faglige lederne i embetene. Spørsmål om den interne organiseringen og forvaltningen må avklares nærmere mellom de berørte departementene.

Som følge av at fylkeskommunen overtar hoveddelen av ansvaret for miljø og landbruk regionalt, vil det være behov for at fylkeskommunen og fylkesmannen etablerer en dialog omkring samhandlingen med kommunene. Hvordan samarbeidet mellom fylkesmannen og fylkeskommunen på dette området konkret bør legges opp, må vurderes nærmere.

Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans

De foreslåtte endringene i oppgavefordelingen og organiseringen på regionalt nivå, vil styrke og samtidig legge til rette for å videreutvikle fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans. Fylkesmannen vil ha ansvar for å behandle klager på kommunale enkeltvedtak, og vil i tillegg ha ansvar for tilsyn knyttet til velferdstjenestene. Fylkesmannen vil fortsatt ha ansvaret for lovlighetskontroll over kommunale vedtak, jf. kommuneloven § 59.

Fylkesmannen vil på regionalt nivå være en garantist for at innbyggerne mottar de tjenester og behandles på den måten som de etter loven har krav på, og at kommuner og fylkeskommuner overholder lover og regelverk. Regjeringen ønsker å desentralisere oppgaver og myndighet til kommunesektoren. Forvaltningen må samtidig organiseres slik at også hensynet til rettssikkerhet og målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet ivaretas. Utviklingen går i retning av at innbyggerne gis stadig flere rettigheter, og da i særlig grad i forhold til velferdstjenestene. Det gjør at svært mange av rettighetskravene rettes mot kommunesektoren. Fylkesmannen vil måtte stå sentralt i arbeidet med å sikre den enkeltes rettigheter i en forvaltning med stor grad av desentralisert oppgaveløsning.

Fylkesmannen skal være klageinstans for kommunale enkeltvedtak. Fylkesmannsembetet har lang tradisjon for å ivareta klagefunksjoner og har over tid bygd opp god juridisk kompetanse og betydelig innsikt i lokale forhold. At ansvaret for klagebehandlingen samles hos fylkesmannen kan gjøre det enklere for innbyggerne å orientere seg i forvaltningen. Det kan også bidra til å heve kvaliteten på klagebehandlingen ved at en større klagesaksportefølje over tid vil styrke fylkesmannens kompetanse på dette området.

9 Andre forslag til endringer i oppgavefordelingen

9.1 Innledning

Oppgavefordelingsutvalget hadde en rekke tilrådninger angående enkeltspørsmål om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene som ikke er knyttet til organiseringen av det regionale nivå. I kapitlet beskrives tilrådingene angående slike enkeltspørsmål, og berørte departementers vurdering og oppfølging av disse. Også ansvaret for lys langs veier beskrives i kapitlet. Denne saken ble ikke omtalt av utvalget, men regjeringen mener at ansvarsforholdene for lys langs veier bør presiseres og avklares.

Regjeringen ønsker å fornye offentlig sektor gjennom å desentralisere oppgaver og myndighet til kommunene. Oppgaver kan desentraliseres fra staten, enten sentralt eller regionalt, eller fra fylkeskommunen. Parallelt må kommunene gis myndighet til å løse eksisterende oppgaver på den måten de måtte ønske innenfor nasjonalt opptrukne rammer. I dette kapitlet beskrives regjeringens arbeid med å desentralisere oppgaver til kommunene. Arbeidet med å øke kommunesektorens myndighet gjennom å redusere detaljstyringen beskrives i hovedsak i kapittel 5.

9.2 Samferdselssektoren

Tilrettelagt transport for funksjonshemmede

Oppgavefordelingsutvalget tilrødde at ansvaret for tilrettelagt transport for funksjonshemmede overføres fra fylkeskommunene til kommunene. Etter utvalgets vurdering ville dette bedre mulighetene for å se den tilrettelagte transporten i sammenheng med kommunens øvrige velferds- og omsorgstilbud, og bedre koordineringen i forhold til trygdeetatens stønadsordninger for transport av funksjonshemmede. Kommunalt ansvar ville også i følge utvalget gi mer oversiktighet og være i tråd med det finansielle ansvarsprinsipp.

Samferdselsdepartementet mener at ansvaret for tilrettelagt transport bør ligge til det forvaltningsnivå som har ansvaret for lokal og regional kollektivtransport, som et supplement til de ordinære kollektive transportløsninger. Transporttilbudet til funksjonshemmede må ses i sammenheng med fylkeskommunens generelle kollektivtilbud, og ivareta transportbehov på tvers av kommunegrensene. Ansvaret for tilrettelagt transport foreslås derfor ikke overført fra fylkeskommunene til kommunene. I tillegg vises det til at det fra høsten 2001, som et forsøk over ett år, vil bli etablert en landsdekkende transportordning for funksjonshemmede for reiser i tilknytning til arbeid og utdanning.

Havnekassens midler og statlige oppnevnte havnestyrer

Oppgavefordelingsutvalget mente at dagens system med øremerking av havnekassens midler og statlig oppnevnte havnestyrer i større havner, er i strid

med prinsipper for den statlige styringen av kommunesektoren. Utvalget så på havnene med statlig oppnevnte styrer som særkommuner, og tilrødde at ordningen opphørte. Legitime statlige og regionale interesser måtte i stedet ivaretas gjennom bl.a. regionale planer. Utvalget tilrødde også at ordningen med atskilte havnekasser opphørte. Utvalget mente at havnekassens midler bør inngå i kommunenes øvrige økonomi og underlegges direkte folkevalgt styring.

Fiskeridepartementet viser til at Havnelovutvalget skal levere sin utredning 1. november 2001. Spørsmål knyttet til havnekassen og styring og organisering av offentlige trafikkhavner vil bli behandlet av utvalget. Fiskeridepartementet vil etter behandling av havneutvalgets rapport, forelegge Stortinget forslag til lovgivning på områdene.

Lys langs veier

Det er behov for å presisere og avklare ansvarsforholdene for vegbelysningen langs offentlige veier. Prinsippene for ansvarsfordeling bør være at staten har ansvaret for lyset langs riksvegene, fylkeskommunen for fylkeskommunale veier og kommunene for kommunale veier. Imidlertid bør ansvaret være avgrenset slik at det kun vil gjelde for veglys som er satt/skal settes opp for å bedre trafikksikkerheten og fremkomsten. Veglys som settes opp for å bedre trivselen i den enkelte kommune, bør fortsatt være kommunenes ansvarsområde. Ansvarsovertakelse av lysanlegg bør skje kostnadsfritt. Samferdselsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet vil følge opp denne saken videre.

9.3 Miljøvernsektoren

Desentralisering av oppgaver til kommunene innen miljøvern

Miljøverndepartementets kommunesatsing er en del av regjeringens arbeid med å fornye offentlig sektor. Formålet med satsingen er å styrke det kommunale miljøvernarbeidet og gjøre det kommunale miljøansvaret tydelig. Oppgaver som i dag ligger på statlig nivå vil bli lagt til kommunalt nivå.

Ved å gi kommunene større ansvar på miljøvernområdet, ønsker Miljøverndepartementet å stimulere til lokal forankring, økt kunnskap, forståelse og aksept for viktige miljøvernpolitiske oppgaver, både hos de organer som fatter beslutningene og hos dem beslutningene gjelder. Dette vil kunne bidra til å vitalisere lokaldemokratiet. Kommunale myndigheter har som oftest bedre kjennskap enn staten til de lokale forholdene som gjør seg gjeldende i konkrete saker. De vil derfor under bestemte vilkår være i stand til å løse dem både mer effektivt og på måter som er mer tilpasset lokale muligheter og begrensninger.

På de områdene i miljøvernpolitikken hvor kommunene får ansvar, bør de få tilgang til nødvendige virkemidler og samtidig frihet til selv å velge ambisjonsnivå og gjennomføringstempo. Tilføring av nye virkemidler til kommunene vil være et viktig tiltak fra statlig hold for å bidra til å styrke det kommunale miljøvernet.

Kommunene skal få ansvar for å løse de lokale miljøproblemene og sikre miljøkvaliteten lokalt, samt for å bidra i arbeidet med nasjonale og overnasjonale miljøutfordringer.

For miljøutfordringer av lokal karakter bør kommunene ha ansvaret. Eksempler på dette er:

- forurensning der virkningen er lokal (støy, forsøpling, lukt/lokal luftforurensning),
- kulturminner av lokal verdi,
- friluftsområder for lokal bruk og
- naturområder med lokal verneverdi.

For miljøutfordringer eller interesser av nasjonal eller overnasjonal karakter bør ansvaret fortsatt ligge på statlig nivå. Eksempler på dette er:

- forurensning hvor virkningen er global (klima, ozonreducerende stoffer og miljøgifter),
- forurensning som transporteres over landegrensene (f.eks. havforurensning og langtransportert luftforurensning) og
- arealbruk som truer kulturminner, friluftsområder eller biologisk mangfold av nasjonal eller global verneverdi.

Nasjonale/globale utfordringer og hensyn knyttet til disse vil bli definert tydelig og inngå som en del av arbeidet med å få en tydelig stat. Myndighet og oppgaver kan i mange tilfelle utføres av kommunen eller fylkeskommunen, jf. kapittel 5, men da innenfor nasjonale rammer.

Miljøverndepartementet vil i samarbeid med kommunesektoren gjennomgå områdene i miljøvernpolitikken og vurdere hvor kommunene bør ha ansvaret og virkemidlene.

Noen typer virkemidler er og vil fortsatt være nasjonale (bl.a. produktrelaterte virkemidler og avgifter). Slike virkemidler vil i en del tilfelle kunne være de mest kostnadseffektive også overfor lokale miljøutfordringer. Hensynet til en kostnadseffektiv virkemiddelbruk kan derfor i enkelte tilfeller tale for at nasjonale virkemidler bør benyttes overfor slike utfordringer som et supplement til de kommunale virkemidlene.

På noen områder er miljøvernmyndighetenes virkemidler nært knyttet til andre sektors virkemidler. Hvis kommunene får virkemidler på miljøområdet som samvirker med andre sektors virkemidler, vil det kunne være nødvendig at kommunene også får tilgang til disse. Ved siden av å desentralisere forvaltningsoppgaver på landbruksområdet, vil regjeringen legge til rette for et godt samvirke mellom andre areal- og ressursbaserte sektorer på lokalt nivå.

For å kunne utføre sine oppgaver har kommunene behov for økonomiske virkemidler. Miljøverndepartementet vil vurdere lovendringer som gjør det mulig for kommunene å skaffe seg inntekter, jf. eksisterende ordninger når det gjelder avfalls- og avløpsgebyr, for mer generelt å kunne finansiere det lokale miljøvernet.

Når kommunene får ansvar for større deler av miljøvernpolitikken, vil et sentralt spørsmål være behovet for kompetanseutvikling på miljøvernområdet. Mange kommuner har i dag betydelig egenkompetanse. Det er likevel viktig at kommunene får støtte og veiledning fra regionale og sentrale organer. Det vil kunne være behov for effektiv erfaringsformidling for å få frem

gode løsninger, men også faglige nettverk og partnerskapsløsninger bør vurderes. Systemoppbygging i form av verktøy som Arealis, saksbehandlingssystemer, miljøinformasjonssystemer og lignende vil også bli styrket.

Overføring av oppgaver til kommunene vil være et viktig tema i neste stortingsmelding om regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

9.4 Landbrukssektoren

Kommunene som landbruksmyndighet

I 1994 overførte staten ansvaret for den lokale landbruksforvaltningen til kommunene: Kommunene ble gjennom jordloven § 3 og skogbruksloven § 4 tillagt en selvstendig rolle som landbruksmyndighet. Fra 1. januar 2000 har kommunene også 1.linjeansvar for nærings- og bygdeutviklingssaker som administreres av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

Landbruksdepartementet har gjennom St.meld. nr. 17 (1998-99) *Verdiskapning og miljø - muligheter i skogbruket* og St.meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon* signalisert at det skal settes større fokus på å øke kommunenes handlingsrom, bl.a. for å legge til rette for en størst mulig nærhet mellom forvaltning og ulike brukergrupper. Meldingene stadfestet også at kommunene har en viktig rolle ved utformingen av en lokal landbrukspolitikk innenfor rammene av den nasjonale landbrukspolitikken, og at det legges stor vekt på å øke kommunenes handlingsrom som landbruksmyndighet innen enkelte saksfelt. I kommunekonferansene Landbruksdepartementet arrangerte i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet, Kommunenes Sentralforbund og fylkesmennene i 1999/2000, etterlyste kommunene en mer aktiv dialog både mot regionale og nasjonale aktører. På denne måten kunne de få større innvirkning og en reell mulighet til å påvirke utviklingen i landbruket.

Landbruksdepartementet vil følge opp meldingene og kommunekonferansene, slik at kommunene kan bli en enda viktigere aktør i gjennomføringen av landbrukspolitikken. Arbeidet vil skje i samarbeid med kommunesektoren. Landbruksdepartementet ønsker at kommunene på det landbrukspolitiske området stimuleres til å sikre lokal forankring, forståelse og aksept for viktige landbrukspolitiske oppgaver og sentrale vurderinger.

Kommunene skal få mulighet til å håndtere landbrukspolitiske utfordringer slik at landbruket blir en integrert del av næringspolitikken i kommunene. På noen områder er landbruksmyndighetenes virkemidler nært knyttet til virkemidlene til andre sektorer og nivå. Innen næringsutvikling gjelder dette spesielt Kommunal- og regionaldepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og fylkeskommunene.

Følgende mål legges til grunn:

- Styrking av den landbrukspolitiske dialogen med kommunene.
- Større engasjement i kommunene om landbrukspolitiske utfordringer.
- Økt landbrukspolitisk ansvar og handlingsrom til kommunene.
- Enklere forvaltning og administrasjon av virkemidlene.
- Gode og rasjonelle kontroll- og styringstiltak overfor kommunene.

På flere områder innenfor landbruksforvaltningen kan det ligge til rette for ytterligere desentralisering og forenkling. Oppgaver som egner seg kan være innenfor miljø, bygdeutvikling og skogbruk. Landbruksdepartementet vil også fokusere på forenkling av rapporteringen fra kommunene.

9.5 Arbeid, trygd og sosial

Offentlige servicekontor

Oppgavefordelingsutvalget tilrødde å gi arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten en klar forpliktelse til å delta i etablering og drift av offentlige servicekontor, som så langt som mulig erstatter deres nåværende 1.linjetjeneste.

Regjeringen har som mål at det i løpet av 2003 skal være etablert offentlige servicekontor i alle landets kommuner, med kommunal og statlig deltakelse. Organiseringen av servicekontorene bør være fleksibel med rom for lokale tilpasninger. Servicekontorene vil ikke komme samtidig, og vil heller ikke være like. Likevel skal alle statlige etater forpliktes til å delta i en statlig informasjonspakke som gjør informasjonsmaterialet, skjemaer o.l. tilgjengelig ved de offentlige servicekontorene. Statlige etater skal også avklare hvilke beslutninger de offentlige servicekontorene skal få fullmakt til å ta, og tilrettelegge for saksbehandlingssystemer som gjør det mulig med slik delegering. Hvilke saksbehandlingsoppgaver som kan legges til offentlige servicekontor, skal kontinuerlig vurderes av de statlige etatene. Av hensyn til brukerne er det særlig viktig at de store statlige publikumsetatene som f.eks. trygdeetaten og Aetat gjør dette.

9.6 Helse- og sosialsektoren

Statlige føringer i forhold til økonomisk sosialhjelp

Oppgavefordelingsutvalget tilrødde at lov om sosiale tjenester og tilhørende regelverk gjennomgås med sikte på å redusere de statlige føringene i forhold til økonomisk sosialhjelp. Utvalget mente at økonomisk sosialhjelp er i ferd med å utvikle seg til en standardisert ytelse, og at det er en uheldig utvikling.

Sosial- og helsedepartementet mener at lovverket ikke regulerer nivået på økonomisk sosialhjelp i den grad utvalget angir. Lov om sosiale tjenester gir en rett til stønad til livsopphold, men skjønnsutøvelsen og vedtaket er overlatt til kommunene. En kartlegging av stønadsnivåene i kommunene viser at det er betydelige variasjoner i økonomisk sosialhjelp. Sosial- og helsedepartementet har nå laget veiledende retningslinjer til kommunene for utmåling av stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven. Intensjonen med retningslinjene er at det skal bli en mer ensartet praksis mellom kommunene, og at de skal bidra til større likhet i stønad når behovene er de samme. Det understrekes samtidig at retningslinjene er veiledende, og at de ikke skal erstatte den konkrete vurderingen av den enkelte søkers faktiske hjelpebehov.

Sammenhengende tjenestekjeder

Oppgavefordelingsutvalget mente at sammenhengende tjenestekjeder på helse- og sosialsektoren først og fremst må sikres gjennom et mer forpliktende samarbeid innen og på tvers av forvaltningsnivåene. Sosial- og helsedepartementet er enig i denne vurderingen. I forslaget om statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten vil det bli lagt vekt på å sikre sammenheng i behandlingsforløp, helhetlig tilnærming til ulike lidelser og sikre institusjoners gjensidige avhengighet. Det vil også bli lagt stor vekt på å sikre og styrke samarbeidet mellom de ulike delene av helse- og sosialtjenestene, og samtidig søke å få tjenester som fungerer på brukernes premisser (se kapittel 4).

Gjennomgang av lov- og regelverk

Oppgavefordelingsutvalget tilrødde at lov- og regelverk på helse- og sosialsektoren gjennomgås for å begrense statens styring og gi kommunesektoren flere handlingsalternativer innenfor nasjonalt fastsatte rammer. Sosial- og helsedepartementet har merket seg utvalgets tilrådning, og viser til at også regelverket på denne sektoren gjennomgås sammen med resten av regelverket rettet mot kommunesektoren (se kapittel 5).

Hjelpemiddelformidling

Hjelpemiddelområdet er preget av oppsplittet ansvar og finansiering. Formidlings- og finansieringsansvaret for behandlingshjelpemidler og tilhørende forbruksmateriell er i dag delt mellom folketrygden, fylkeskommunen og kommunen. Sosial- og helsedepartementet vil, i tråd med Oppgavefordelingsutvalgets tilrådning på dette området, arbeide videre med å avklare ansvarsforholdene knyttet til hjelpemiddelformidling innenfor de rammer som finansieringsordningene setter. Arbeidet vil også bli sett i lys av den statlige overtakelsen av spesialisthelsetjenesten.

Rehabilitering

Oppgavefordelingsutvalget forutsatte at berørte departementer viderefører arbeidet med å klargjøre oppgavefordelingen på rehabiliteringsfeltet. Sosial- og helsedepartementet tar sikte på å klargjøre oppgavefordelingen mellom 1. og 2. linjetjenesten når det gjelder tiltak i helsesektoren, gjennom arbeidet med forskrift om habilitering og rehabilitering. Sosial- og helsedepartementet arbeider også med forskrift for individuelle planer, som vil være et viktig virkemiddel for personer som har behov for rehabiliteringstiltak. Helsetjenesten skal i den sammenheng samarbeide med andre sektorer/etater dersom dette er nødvendig for å gi pasienten et helhetlig tilbud.

Fylkeshelsetjenestens oppgaver innen rehabilitering og habilitering vil bli foreslått omfattet av den statlige overtakelsen av spesialisthelsetjenesten, bl.a. for å sikre sammenheng mellom behandling og rehabilitering. Et formål vil også være å unngå oppsplitting mellom sykehusene og øvrig virksomhet i spesialisthelsetjenesten.

Større ansvar til kommunene innen rusomsorgen

Kommunene har i dag det gjennomgående ansvaret for tiltak for rusmiddel-misbrukere. Ansvaret for institusjoner med tilknyttede spesialisttjenester er lagt til fylkeskommunene. Sosial- og helsedepartementet er enig i Oppgavefordelingsutvalgets tilrådning om at kommunene kan få et større ansvar på noen områder innen rusomsorgen. Enkelte av de fylkeskommunale institusjonene kan i dag ha oppgaver som i hovedsak fyller bo- og omsorgsfunksjonen, oppgaver som mer naturlig hører hjemme i kommunene. I lys av et eventuelt statlig ansvar for spesialisthelsetjenesten, vil Sosial- og helsedepartementet vurdere organiseringen av tiltak for rusmiddelmisbrukere. Et høringsnotat vil etter planen kunne sendes ut i løpet av høsten 2001. Det vises også til omtale i kapittel 6.

Pasientombudene

Oppgavefordelingsutvalget tilrådte at ansvaret for pasientombudene burde ligge til det forvaltningsnivået som har ansvaret for spesialisthelsetjenesten, men at navnet burde endres. I tråd med utvalgets tilrådning, og i lys av forslaget om statliggjøring av spesialisthelsetjenesten, mener Sosial- og helsedepartementet at staten bør overta ansvaret for pasientombudene. Sosial- og helsedepartementet vil imidlertid ikke tilrå en endring i navnet på ordningen. Navnet er innarbeidet og lett anvendbart.

Syketransport og skyss av behandlingsspersonell

Oppgavefordelingsutvalget tilrådte at ansvaret for syketransport bør tilligge det forvaltningsnivå som er ansvarlig for spesialisthelsetjenesten. Ansvaret for skyss av behandlingsspersonell ble anbefalt delt mellom forvaltningsnivåene som er ansvarlig for henholdsvis primær- og spesialisthelsetjenesten.

Sosial- og helsedepartementet mener at spørsmålet om overføring av ansvar for syketransporttjenestene må ses i sammenheng med endringer i organiseringen av spesialisthelsetjenesten og eierforhold til sykehusene. Sosial- og helsedepartementet vil arbeide videre med å avklare ansvarsforholdene knyttet til syketransport og skyss av helsepersonell.

Statliggjøring av næringsmiddeltilsynet

Oppgavefordelingsutvalget tilrådte at ansvaret for næringsmiddeltilsyn i sin helhet bør bli statlig. NOU 1996:10 *Effektiv matsikkerhet* hadde forslag om å slå sammen de fem sentrale næringsmiddellove til en lov, ett departement (Sosial- og helsedepartementet) og statliggjøring av næringsmiddeltilsynet. I lys av denne utredningen og St.meld. nr. 40 (1996-97) *Matkvalitet og forbrukertrygghet*, og Stortingets behandling av denne, arbeider de tre departementene som i dag har et forvaltningsansvar på næringsmiddelområdet (Sosial- og helsedepartementet, Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet) med forslag om å modernisere lovverket og effektivisere det offentlige tilsyn og kontrollapparat på området.

Statliggjøring av drikkevannkontrollen

Oppgavefordelingsutvalget tilrådte at staten overtar ansvaret for å kontrollere kvaliteten på drikkevann i kommunene. Sosial- og helsedepartementet vil følge opp spørsmålet om ansvaret for drikkevannkontrollen i arbeidet med ny næringsmiddellov.

9.7 Opplæringssektoren

Utvalg på opplæringssektoren

Oppgavefordelingsutvalget tilrådte at det nedsettes et utvalg med mandat å fremme forslag til tiltak som begrenser statens styring av grunnskolen og videregående opplæring og gir flere handlingsalternativer for kommunesektoren innenfor nasjonalt fastsatte rammer. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ser det ikke som hensiktsmessig med et slikt utvalg, sett i lys av den nye opplæringsloven. Regelverket innenfor grunnskolen og videregående opplæring er også en del av gjennomgangen av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren (se kapittel 5).

Forhandlingsansvaret for undervisningssektoren

Oppgavefordelingsutvalget tilrådte at kommunesektoren bør ha forhandlingsansvaret for undervisningspersonell. Utvalget mente at dagens oppgavefordeling er i strid med det finansielle ansvarsprinsipp og prinsippet om at den som får tildelt en oppgave skal få et reelt drifts- og utviklingsansvar. Alle kommunene som i høringen uttalte seg om denne saken, var enige i utvalgets tilrådning.

Regjeringen vil ikke nå vurdere om forhandlingsansvaret for undervisningspersonell skal overføres fra staten til kommunesektoren.

Tilskudd til musikk- og kulturskoler

Oppgavefordelingsutvalget tilrådte at tilskudd til musikk- og kulturskoler innlemmes i inntektssystemet. Også Lunde-utvalget, juli 2000, anbefalte å innlemme tilskuddet. Begrunnelsen til Lunde-utvalget var at målet om å etablere tilbud i alle kommuner praktisk talt er nådd og at tilbudet i tillegg er sikret gjennom opplæringsloven. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil vurdere spørsmålet om innlemming av tilskudd til musikk- og kulturskoler i tilknytning til budsjettprosessen for 2002.

Skyss av førskolebarn

Oppgavefordelingsutvalget tilrådte at ansvar for skyss av førskolebarn etter opplæringsloven overføres fra fylkeskommunene til kommunene. Et klart flertall av kommunene som uttalte seg om saken i høringen, var enig med utvalget. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er enig med utvalget i at dagens oppgavefordeling bryter med det finansielle ansvarsprinsipp, og at skyss av førskolebarn i svært begrenset grad kan samordnes med øvrige transporttilbud. Av den grunn, ønsker Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet å overføre denne oppgaven fra fylkeskommunene til kommunene.

9.8 Justissektoren

Den sivile rettspleie på grunnplanet

Oppgavefordelingsutvalget tilrådte, i tråd med prinsippet om at det er et nasjonalt ansvar å sørge for rettssikkerhet og trygghet for innbyggerne, at staten overtar det økonomiske og administrative ansvaret for den sivile rettspleien på grunnplanet i sin helhet. Det betyr at staten må overta ansvaret for forliksrådene. Der hovedstevnevitne- og namsmannsfunksjonene ivaretas av kommunen, må staten i tillegg overta ansvaret for disse.

Justisdepartementet er enig i at staten bør overta det økonomiske og administrative ansvaret for den sivile rettspleien på grunnplanet i sin helhet. Når det gjelder den nærmere organiseringen av den sivile rettspleie på grunnplanet, reiser dette en rekke kompliserte spørsmål. Justisdepartementet vil arbeide videre med disse når strukturen for domstolene i første instans og ordningen for domstolsadministrasjonen er fastlagt, jf. St.meld. nr. 23 (2000-2001) *Førsteinstansdomstolene i fremtiden* og Ot.prp. nr. 44 (2000-2001) *Om lov om endringer i domstolloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjonen og dommerens arbeidsrettslige stilling)*.

Konfliktrådene

I tråd med prinsippet om at det er et nasjonalt ansvar å sørge for rettssikkerhet og trygghet for innbyggerne, tilrådte utvalget at staten overtar det økonomiske og administrative ansvaret for konfliktrådene i sin helhet.

Justisdepartementet er enig i at staten bør overta ansvaret for konfliktrådene i sin helhet. Justisdepartementet vil vurdere organiseringen av konfliktrådene og deres tilknytning til stat og kommune i forbindelse med vurderingen av organiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet.

Overformyndieriet

På bakgrunn av at et eget utvalg ville få i mandat å revidere lovgivningen om vergemål og umyndige, ble spørsmålet om organiseringen av overformyndieriet i liten grad vurdert av Oppgavefordelingsutvalget. Likevel bemerket Oppgavefordelingsutvalget at de oppgaver som overformyndieriet i dag utfører, kan tilsi en overføring av ansvaret fra kommunene til staten.

Justisdepartementet arbeider for tiden med oppnevningen av et utvalg som skal revidere vergemålsloven og umyndiggjørelsesloven. I utkast til mandat bes utvalget bl.a. vurdere spørsmålet om statlig overtakelse av overformyndieriene, og hvorvidt de bør sentraliseres. Utvalget forutsettes i den sammenheng å ta hensyn til de vurderinger og beslutninger som blir gjort på grunnlag av NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Dersom utvalget ikke går inn for en sentralisert ordning, bør det vurderes å innføre regler om at alle overformyndieriene skal ha en fast formann. Det er videre forutsatt at utvalget tar i betraktning det pågående arbeidet med fornyelse av den offentlige forvaltning, herunder prinsippene for forenkling av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren.

9.9 Kultursektoren

Tilskuddsordninger og regelverk

Oppgavefordelingsutvalget tilrådte at tilskuddsordningene på kulturområdet gjennomgås med sikte på å forenkle og redusere den statlige styringen betraktelig. Kulturdepartementet viser til at kultursektoren i liten grad er lovregulert, og at kommunesektoren har betydelig grad av oppgavefrihet. Kulturdepartementet har likevel merket seg utvalgets synspunkter og vil fremover ta hensyn til disse ved finansiering, styring og forvaltning av den lokale og regionale kultursektoren. Samtidig må det også tas hensyn til nasjonale mål på sektoren, og Kulturdepartementet forutsetter at det fortsatt skal føres en nasjonal kulturpolitikk i Norge. Kulturdepartementets politikk på denne sektoren må samtidig være i tråd med målsettingen om å redusere den statlige detaljstyringen av kommunesektoren.

Kulturdepartementet viser i den sammenheng til at to av Kulturdepartementets øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner (av i alt fem) er innlemmet i inntektssystemet/avviklet. Samtidig vurderes regelverket knyttet til spillemidler, tilskudd til lokale/regionale kulturbygg, fastsettelse av stedsnavn og krav om fagutdannet biblioteksjef i gjennomgangen av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren (se kapittel 5).

9.10 Barnevern og barnehager

Den kommunale delbetalingsordningen innen barnevern

Oppgavefordelingsutvalget mente at det viktigste tiltaket som kan iverksettes for å redusere utilsiktede virkninger av oppgave- og ansvarsdelingen innen barnevernet, er å foreta endringer av den kommunale delbetalingsordningen og heve satsene vesentlig.

Barne- og familiedepartementet har allerede økt den kommunale delbetalingen. Egenandelene for kommunenes bruk av fylkeskommunale tiltak økte fra 1. januar 2001 fra kroner 11 000 til kroner 22 000 per barn per måned. For unge som mottar behandling etter MST (multisystemisk terapi) og asylsøkende umyndige flyktninger videreføres den kommunale egenandelen på kroner 11 000 per måned per barn. De fylkeskommunale barneverntiltak har hatt en sterk kostnadsøkning de siste årene. Fylkeskommunene og Kommunenes Sentralforbund har ved flere anledninger uttrykt at kommunens andel av utgiftene til de fylkeskommunale tiltakene bør økes. Det vises også til omtale av barnevern i kapittel 6.

Forholdet mellom kommune og stat på barnehagesektoren

Oppgavefordelingsutvalget mente at det var behov for å tydeliggjøre ansvaret mellom kommunene og staten på enkelte områder på barnehagesektoren, bl.a. i forhold til kommunenes og fylkesmennenes tilsynsvirksomhet, og for å redusere statens styring.

Utbyggingsfasen for barnehagesektoren nærmer seg sin avslutning. St.meld. nr. 27 (1999-2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre* la opp til en diskusjon om bruk av økonomiske og juridiske virkemidler når sektoren er fullt utbygd. Det er enighet om at spørsmålet om finansieringen av sektoren

må tas opp når utbyggingsmålet er nådd, og Stortinget har bedt om en grundig vurdering av finansieringsspørsmålet. Ved en eventuell overgang til rammefinansiering, vil en god del av de uklarheter som Oppgavefordelingsutvalget påpekte bli redusert, bl.a. i forhold til arbeidet med kontroll av tilskuddsutbetalingene.

Skatteinnkrevningen (skatt og folketrygdavgifter)

Oppgavefordelingsutvalget tilrødde at det administrative ansvaret for skatteinnkrevningen overføres fra kommunene til staten, i lys av at dette er oppgaver som ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og forhold, og derfor i sin helhet bør være et statlig ansvar. Stortingets kontroll og konstitusjonskomite har i Innst.S. nr. 103 (2000-2001) gitt merknader til Dok. nr. 3:12 (1999-2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende innfordring av skatter. Komiteen viser i den forbindelse til at Oppgavefordelingsutvalget har vurdert organiseringen av skatteoppkreverfunksjonen, og legger til grunn at saken vil komme til Stortinget på egnet måte. Regjeringen har behov for å vurdere enkelte sider av saken nærmere, og vil komme tilbake med en redegjørelse for Stortinget.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er nødvendig å skille mellom to faser når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene i meldingen. Første fase er knyttet til selve gjennomføringen av forslagene, mens den andre og viktigste fasen gjelder de langsiktige virkningene av forslagene. I dette kapitlet omtales ikke økonomiske og administrative konsekvenser for fylkeskommunene av regjeringens forslag om å statliggjøre spesialisthelsetjenesten.

10.1 Økonomiske og administrative konsekvenser av omstillingen

Omstilling i tråd med regjeringens forslag vil kreve ressurser til gjennomføringen av endringene. Utgiftene vil være knyttet både til overføring av oppgaver og ansvar mellom forvaltningsnivåene, og til integrering av statens utdanningskontor og fylkeslegeembetene i fylkesmannsembetene. Videre vil det være omstillingskostnader knyttet til eventuelle frivillige endringer i fylkesinndelingen. Dette er engangsutgifter i forbindelse med omstilling til nye enheter.

Bortsett fra de ressurser som er knyttet til klagebehandling og lovlighetskontroll av kommunale enkeltvedtak, må de faglige og administrative ressursene som i dag brukes på miljøvern- og landbruksoppgaver hos fylkesmannen trekkes ut av fylkesmannsembetet. Dette innebærer at de tidligere fagkapitlene 1406 Fylkesmannens miljøvernavdeling og 1102 Fylkesmannens landbruksavdeling, som fra 1. januar 2001 ble innlemmet i kap. 1510 Fylkesmannsembetet, og de tidligere administrative overførte økonomiske ressurser til samme kapittel, i all hovedsak trekkes ut av kap. 1510. Kap. 1510 administreres av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Tilsvarende overføring av økonomiske og faglige ressurser hos henholdsvis staten og kommunesektoren forutsettes å skje ved alle vesentlige endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Videre gjør integreringen av statens utdanningskontor og fylkeslegeembetet i fylkesmannsembetet det aktuelt å vurdere budsjettordningen for fylkesmannsembetet nærmere.

Et grovt anslag tilsier at om lag 1 000 ansatte inkludert ansatte fra administrasjonsavdelingene, vil bli berørt når hoveddelen av miljøvern- og landbruksoppgavene trekkes ut av fylkesmannsembetet. Om lag 600 personer jobber i dag hos fylkeslegene og statens utdanningskontorer.

Overgangskostnader tilknyttet endringene: Omstilling i tråd med regjeringens forslag vil kreve ressurser til forberedelse og gjennomføring av endringene, herunder personaltiltak og systemkostnader. Systemkostnadene omfatter kostnader knyttet til vurdering av oppgaveporteføljen, samordning av IT- og arkivfunksjoner, og opplæring og kompetansebehov. Saksbehandlingssystemer som fylkesmennene i dag bruker på miljø- og landbruksområdene, må overføres og implementeres hos fylkeskommunene.

Omstillingen vil videre kunne innebære flyttekostnader, selv om kostnadene reduseres noe av at fylkeskommunens administrasjon og de ulike deler av regional statsforvaltning i all hovedsak er lokalisert til samme kommune. I et par fylker er fylkeskommunen og fylkesmannen lokalisert i samme byg-

ning, mens statens utdanningskontor, fylkeslegen og fylkesmannen er lokalisert i samme bygning i 13 fylker. I tillegg er det ett fylke hvor kun fylkeslegen og fylkesmannen er samlokalisert. Det må påregnes ekstra husleiekostnader i en overgangsperiode i forbindelse med flyttinger, men det bør ikke dreie seg om de helt store beløp. For å kunne ta ut effektiviseringsgevinstene ved omorganiseringene, er det videre nødvendig med utvikling av organisasjonen for bl.a. å etablere nye, velfungerende team.

Personalmessige forhold: En viktig konsekvens av oppgaveendringer for kommunene, fylkeskommunene og regional statsforvaltning dreier seg om tilpasning til nye organisasjonsformer. Omorganisering vil innebære at krefter og engasjement i en avgrenset periode i mindre grad vil kunne rettes mot de løpende oppgavene. Det legges imidlertid vekt på at de endringene som foreslås og de omstillingene dette medfører for de ansatte, skal gjennomføres så smidig som mulig og skal foregå i nær kontakt med de statlige etatene, kommunene, fylkeskommunene, arbeidstakerne og deres organisasjoner.

Ansatte ved fylkesmannsembetene faller inn under tjenestemannslovens bestemmelser og tjenestetvistloven. Etter overføringen fra fylkesmannen til fylkeskommunen blir rettsstillingen til de tidligere ansatte hos fylkesmannen endret. Arbeidsforholdet vil da reguleres av arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven. Det legges til grunn at ansatte i fylkesmannens landbruks- og miljøvern-avdelinger som hovedregel vil følge med sine arbeidsoppgaver over til fylkeskommunene.

Endringer i lover og forskrifter: På sentralt nivå (berørte direktorater og departementer) og på regionalt nivå vil endringene på kort sikt kreve ressurser til utredning og gjennomføring. Det vil bl.a. være behov for å gjennomgå og endre lov- og regelverk på flere områder. Videre vil det være behov for å foreta endringer i finansieringssystemet for kommunesektoren som følge av oppgaveendringer mellom forvaltningsnivåene.

Planlovutvalgets første delutredning er lagt frem og sendt på høring. Planlovutvalgets forslag til endringer i plan- og bygningsloven vil bli vurdert i lys av høringsuttalelsene og den omstilling foreliggende stortingsmelding legger opp til.

Det forutsettes at jordbruksavtalen ikke skal endres som følge av overføringen av hoveddelen av ansvaret for landbruk fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Det legges til grunn at så lenge en har med statlige tilskuddsordninger å gjøre, vil fylkeskommunen få overført de samme oppgaver som fylkesmannen i dag har overfor kommuner, Statens landbruksforvaltning og Landbruksdepartementet. Dette medfører at det må foretas en gjennomgang av en rekke lover og forskrifter. I jordloven og skogbruksloven må Landbruksdepartementet gis hjemmel for å kunne pålegge fylkeskommunen oppgaver på vegne av departementet. Fylkesmannens kontrollansvar overfor kommunene på landbruksområdet vil også måtte overføres til fylkeskommunene. Dette ansvaret må lovfestes. Det må gjøres en rekke endringer i landbrukslovgivningen, med sikte på å legge til rette for mest mulig effektiv og enkel bruk av regelverket mellom de ulike nivåene.

Ettersom man har med statlige tilskuddsordninger å gjøre, vil kravene til oppfølging, rapportering og kontroll etter økonomireglementet for staten, gjelde helt frem til tilskuddsmottaker. Det må derfor etableres gode systemer

og rutiner for saksbehandling, utbetaling, oppfølging og kontroll. Fylkeskommunen vil få tilsynsfunksjon i forhold til den kommunale landbruksadministrasjonen. Tilsynet vil være nødvendig i forhold til lovforvaltning, tilskuddsordninger og annen landbruksforvaltning, for eksempel miljøvernforskriftene.

Statens utdanningskontorer har i det vesentlige sin myndighet (kompetanse) på grunnlag av delegasjon fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (primærkompetansen er tillagt departementet i lov). Dette betyr at det ikke er nødvendig med endringer i opplæringsloven for at utdanningskontorene skal kunne integreres i fylkesmannsembetene. Det må imidlertid foretas enkelte mindre endringer i privatskoleloven, samt en endring i kirkeloven.

Fylkeslegens oppgaver kan deles inn i tilsyn, klagebehandling, rådgivning, regelverksutvikling og diverse forvaltningsoppgaver. Fylkeslegens oppgaver er hjemlet i 13 lover og 132 forskrifter. En integrering av fylkeslegeembetet til fylkesmannsembetet vil medføre at det må foretas endringer i helselovgivningen der «fylkeslegen» er nevnt.

Beregninger av de økonomiske konsekvensene: Det er foreløpig ikke foretatt konkrete beregninger av de økonomiske konsekvensene av gjennomføringen av de foreslåtte endringene i oppgavefordelingen og organiseringen av den regionale statsforvaltning. Det vil bli gjort i forbindelse med at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med de proposisjoner som er nødvendig for å få gjennomført forslagene i denne meldingen.

Tidsplan for arbeidet: Regjeringen tar sikte på å gjennomføre omorganiseringen så fort det lar seg gjøre, og senest innen 1. januar 2003. Omorganiseringen innebærer personalmessige konsekvenser, og det er derfor behov for en periode med avklaringer i forhold til de ansatte og fylkeskommunene og kommunene. Det vil også måtte ta noe tid å gjennomføre de nødvendige endringer i lov- og regelverk.

Fylkesinndeling: Det vil også være kostnader tilknyttet eventuelle endringer i fylkesinndelingen. Dette er engangsutgifter i forbindelse med omstilling til nye enheter. Regjeringen vil nedsette et rådgivende utvalg som skal bistå fylkeskommunene frem til det foreligger konkrete inndelingsforslag. Dette vil medføre utgifter til driften av utvalget, til utredninger og til administrative ressurser til utvalgets sekretariat. Det vil også kunne komme utgifter til folkehøring som et ledd i beslutningsprosessen frem mot endret fylkesinndeling.

Ved eventuelle frivillige endringer i fylkesinndelingen vil staten dekke alle nødvendige kostnader som oppstår i forbindelse med sammenslåingsprosessen. Disse engangskostnadene vil finansiere selve driften av sammenslåingsprosessen, investeringer og samordning av edb-anlegg, nye rutiner for saksbehandling, organisasjonsutvikling, flytting og leie/kjøp av bygninger mv..

10.2 Langsiktige økonomiske konsekvenser

Redusert statlig styring: Både for staten og kommunesektoren vil regjeringens mål om å redusere statens styring medføre administrative og økonomiske besparelser. For staten vil besparelsene være knyttet til at mindre ressurser benyttes til å utarbeide og følge opp ulike styringsinstrumenter, for eksempel øremerkede tilskudd og statlige handlingsplaner. Regjeringen mener videre at det er samordningsgevinster og administrative besparelser å hente ved at

statens utdanningskontorer og fylkeslegeembetene integreres i fylkesmannsembetene.

For kommunesektorens del vil effektivitetsgevinstene være knyttet til to forhold. Kommunesektoren vil kunne bruke mindre administrative ressurser på å imøtekomme statlige krav om for eksempel utarbeidelse av handlingsplaner, dokumentasjon i forhold til øremerkede tilskudd og rapportering. Videre vil kommunesektorens økte frihet gi den muligheter til å tilpasse tjenestene til lokale forhold og foreta ønskede prioriteringer mellom sektorer. Både ut fra et lokalt perspektiv og ut fra nasjonaløkonomiske hensyn er de uheldige effektene på prioriterings- og kostnadseffektiviteten av statens styring i dag bekymringsfull.

Mulige administrative stordriftsfordeler på regionalt nivå: Det er vanskelig å gi anslag på de mer langsiktige økonomiske og administrative konsekvensene av endringer i fylkesinndelingen, da slike endringer vil være et resultat av hvilke regionale initiativ og beslutninger som blir tatt.

Imidlertid vil sammenslåinger til større administrative enheter kunne gi stordriftsfordeler både innenfor den sentrale administrasjonen og innenfor tjenesteytingen. En analyse av ressursbruk og stordriftsfordeler i fylkeskommunal administrasjon (Hagen, 2000) som ble gjort på oppdrag fra Oppgavefordelingsutvalget, tyder på at kostnader til fylkeskommunal administrasjon har sammenheng med fylkesstørrelse. Stordriftsfordelene ser likevel ut til å bli uttømt ved om lag 350 000 innbyggere. Analysen gjør også enkelte beregninger på det årlige innsparingspotensialet i den fylkeskommunale administrasjon ved ulike sammenslåingsalternativer. Den beregnede gevinsten ved de ulike alternativer varierer fra 543 millioner kroner for det alternativet hvor landet deles inn i 10 like store fylkeskommunale enheter, til 180 millioner kroner ved en sammenslåing til 15 enheter. Beregningene er gjort på basis av de oppgaver fylkeskommunene har i dag.

I 1998 var administrasjonsutgiftene til sentrale styringsorganer og fellesutgifter (rådmannskontor, fylkesutvalg m.m.) på nær 2 milliarder kroner (Oslo er holdt utenfor).

Endringer i oppgavefordelingen: Det er vanskelig å måle de samfunnsøkonomiske konsekvensene av forslagene når det gjelder regionale utviklingsoppgaver. Regjeringen mener imidlertid at forslagene vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk. En forpliktende fylkesplanlegging vil gi fylkeskommunen muligheter for å samordne den offentlige virksomheten innenfor regionen slik at man sikrer en god og helhetlig samfunnsutvikling i fylket. På den måten kan man unngå suboptimale løsninger som ellers ville oppstått når den enkelte aktør, for eksempel en kommune, fattet beslutninger som har konsekvenser utover egne grenser uten at dette blir sett i en regional sammenheng. Generelt vil fylkeskommunene gjennom å få økt ansvar for regionale utviklingsoppgaver få større muligheter til å utnytte sine regionale fortrinn og forutsetninger til å øke den regionale verdiskapning. Det vil være fordelaktig både ut fra hensynet til det enkelte fylke og ut fra hensynet til nasjonaløkonomiske interesser.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

**Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 30. mars 2001 om
kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling blir sendt Stortinget.**

Vedlegg 1**Hovedpunkter i NOU 2000:22 Om
oppgavefordelingen mellom stat, region og
kommune****1.1 Innledning**

Dette vedlegget gir en oversikt over hovedpunkter og utvalgets tilrådinger i NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* - det såkalte Oppgavefordelingsutvalget. Fremstillingen er ikke ment å være fullstendig. Blant annet er ikke utvalgets drøfting av enkeltsektorer og modeller for organiseringen av det regionale nivået omtalt. Modeller for det regionale nivået omtales i eget vedlegg.

**1.2 Utvalgets bakgrunn, sammensetning, mandat og enkelte
overordnede problemstillinger**

Ved kongelig resolusjon av 5. juni 1998 ble det oppnevnt et utvalg for å vurdere oppgave- og ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene her i landet (Oppgavefordelingsutvalget). Bakgrunnen for utvalget var at Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* fattet følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringen vurdere å sette ned et bredt sammensatt utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av ansvars-, oppgave- og funksjonsfordelingen mellom de tre ulike forvaltningsnivåene. Stortinget ber om at utvalgets mandat forelegges Stortinget.»

Regjeringen Jaglands oppfølging av vedtaket ble presentert i St.prp. nr. 1 (1997-98) for Kommunal- og arbeidsdepartementet, med utkast til mandat for utvalget. Stortingets administrasjonskomite kommenterte mandatet i Budsjett-innst. S. nr. 2 (1997-98) punkt 1.2.9:

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er enig i at det er nødvendig å foreta en gjennomgang av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene, herunder mellom fylkesmannsembetene og fylkeskommunene . . . Flertallet forutsetter at regjeringen følger opp dette arbeidet . . .»

Utvalget fikk følgende sammensetning:

Administrerende direktør Lars Wilhelmsen, Husbanken (leder)
Fylkesordfører Siri Austeng, Hedmark fylkeskommune
Cand.sociol Kari Dalane, tidligere avdelingsdirektør i Kommunal- og regionaldepartementet
Underdirektør Helga Berit Fjell, Finansdepartementet
Kommunestyrerepresentant Øyvind Fluge, Askøy kommune
Førsteamanuensis Terje P. Hagen, Universitetet i Oslo
Fylkesmann Leif Arne Heløe, Troms fylke
Ordfører Kirsten Huser Leschbrandt, Mandal kommune

Underdirektør Ragndi Mørum, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Fylkestingsrepresentant Dagfinn Sundsbø, Akershus fylkeskommune

Direktør Hallgeir Aalbu, Nordregio, Stockholm

Fylkesmann Tora Aasland, Rogaland fylke

Utvalgets opprinnelige mandat forutsatte at utvalgets vurderinger skulle ta utgangspunkt i at det skal være tre forvaltningsnivåer her i landet. Videre var det forutsatt at utvalgets drøfting skulle bygge på Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (1996-97) *Tilgjengelighet og faglighet*, når det gjelder eierskap og organisering av sykehusene.

I desember 1999 vedtok imidlertid Stortinget ved behandlingen av Dokument 8:16 (1999-2000) og Innst. S. nr. 62 (1999-2000) å be regjeringen utvide mandatet for utvalget til også å innbefatte en vurdering av antallet forvaltningsnivåer, og forslag til ansvarsfordeling av oppgaver ved en eventuell reduksjon i antallet forvaltningsnivåer. Det ble videre bedt om at utvalget skulle vurdere antall og størrelser på fylker eller regioner og oppgave- og ansvarsfordelingen ved en eventuell endring i fylkesinndelingen.

Utvalget mottok brev av 2. februar 2000 fra daværende kommunal- og regionalminister Odd Roger Enoksen hvor utvalget ble bedt om å legge en slik utvidelse av mandatet til grunn for sitt arbeid, og i brev av 28. februar 2000 stilte utvalget seg positiv til en slik utvidelse. Utvalgets mandatperiode ble ikke endret som følge av mandatutvidelsen. Utvidelsen av mandatet medførte at det ikke lenger ble forutsatt at utvalgets drøfting skulle bygge på Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (1996-97) *Tilgjengelighet og faglighet*, når det gjelder eierskap og organisering av sykehusene.

Utvalgets reviderte mandat var som følger:

1. «Utvalget skal gi en oversikt over ansvars-, oppgave- og funksjonsfordelingen som gjelder i dag mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Utvalget skal redegjøre for endringene i ansvars-, funksjons- og oppgavefordelingen som er gjennomført etter at fylkeskommunene ble opprettet i sin nåværende form, og for hovedhensyn som er lagt til grunn for de ulike reformene. Utvalget bør gjøre greie for hvilke kommunale, fylkeskommunale og statlige oppgaver som ikke har fått vurdert ansvarsplasseringen i løpet av denne perioden.
2. Utvalget skal presentere en oversikt over ansvars-, oppgave- og funksjonsfordelingen i andre land og peke på viktige endringer som har skjedd gjennom reformprosesser i andre land.
3. Utvalget skal evaluere dagens ansvars-, oppgave- og funksjonsfordeling mellom staten, fylkeskommunene og kommunene i forhold til grunnleggende hovedhensyn som har ligget til grunn for reformarbeidet. Det bør rettes særlig oppmerksomhet mot:
 - Erfaringene med fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå, herunder effektiviteten og kvaliteten i oppgaveløsningen og virkemåten til demokratiet på fylkesnivå.
 - Relasjonene mellom regional statsforvaltning og fylkeskommunen, med vekt på ansvaret for organisering/samhandling mellom de to og særlig vekt på ansvaret for regionale utviklingsoppgaver.
 - Ansvars-, oppgave- og funksjonsfordelingen mellom fylkeskommunene og kommunene.

4. Utvalget bør søke å identifisere gråsoner i ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene og drøfte om slike gråsoner kan være opphav til styrings- og legitimitetsproblemer, problemer for god offentlig tjenesteproduksjon og for løsning av viktige regionale utviklingsoppgaver. Utvalget bør også drøfte hvilket omfang slike problemer kan ha. Utvalget bør foreslå eventuelle tiltak som kan virke dempende på disse problemene.
5. Utvalget bes om å vurdere antallet forvaltningsnivåer, og komme med forslag til ansvarsfordeling ved en eventuell reduksjon i antallet forvaltningsnivåer. Utredningen må også inneholde en vurdering av antall og størrelser på fylker eller regioner og ansvarsfordelingen/oppgavefordelingen ved en eventuell endring av fylkesinndelingen.
6. Utvalgets arbeid skal baseres på forskningsbasert kunnskap om oppgavefordelingen og forvaltningsnivåenes rolle. På denne bakgrunn skal utvalget gi en samlet vurdering av dagens ansvars-, oppgave- og funksjonsfordeling og gi forslag til eventuelle reformer som kan styrke demokratiet, bedre grunnlaget for politisk styring i offentlig forvaltning, gi en mer brukervennlig forvaltning og bidra til en bedre offentlig ressursbruk.
7. Utvalget skal avslutte arbeidet innen 30. juni 2000.»

På bakgrunn av ordlyden i utvalgets reviderte mandat og forhistorien til utvalget har utvalgets utgangspunkt for å avgrense sitt arbeid i forhold til andre sentrale spørsmål for lokalforvaltningen spesielt og offentlig forvaltning generelt, vært:

- Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å vurdere om det er samsvar mellom tilgjengelige ressurser i kommunesektoren og pålagte oppgaver.
- Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å vurdere inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.
- Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å vurdere spørsmålet om en friere beskatningsrett for kommunesektoren.
- Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å vurdere hvilke oppgaver som skal være et offentlig ansvar. Utvalget har lagt til grunn for sine forslag at det samlede offentlige ansvar ikke skal endres i forhold til i dag.
- Utvalget er ikke bedt om å vurdere kommuneinndelingen, og har derfor sett det som riktig å ta utgangspunkt i dagens kommuneinndeling når det vurderer hva som kan være en hensiktsmessig organisering av forvaltningen. Utvalget vil imidlertid berøre spørsmålet om kommuneinndeling i sin drøfting av modeller for det regionale nivå. Utvalget vil også komme inn på dette spørsmålet i den grad utvalget mener oppgaver kunne blitt bedre ivare tatt ved en endring i kommuneinndelingen.
- Utvalget går ikke inn på en omfattende drøfting av fristilling i forhold til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, fordi det sentrale i utvalgets arbeid er å vurdere oppgave- og ansvarsfordelingen knyttet til ansvaret for at tjenester tilbys. Utvalget ser imidlertid at fristilling på noen områder kan moderere ulike rammebetingelsers betydning for oppgavefordelingen, og vil derfor drøfte betydningen av fristilling i sammenhenger der det virker hensiktsmessig. Utvalgets tilrådinger bygger ikke på forutsetninger om fristilling.
- I utgangspunktet har ikke utvalget i mandat å vurdere statens styring av kommunesektoren. Fordi det er en så nær sammenheng mellom styrings- og samhandlingsforholdet mellom staten og kommunesektoren og spørsmålet om ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene, har imidlertid utvalget sett behov for å drøfte statlig styring nærmere.

- Utvalget har ikke sett nærmere på alle offentlige oppgaver. Utvalget har sett det som sin oppgave å vurdere oppgavefordelingen på områder hvor kommunene eller fylkeskommunene har et hovedansvar, og statlige oppgaver hvor den regionale statsforvaltning har en klar rolle, men hvor samtidig kommunesektoren har en funksjon. I tillegg har utvalget vurdert enkelte områder hvor staten i dag har ansvaret, men hvor det er reist spørsmål om hele eller deler av oppgaven burde vært overlatt til kommunene eller fylkeskommunene.

Utvalget har som utgangspunkt at interkommunalt samarbeid alltid vil være et supplement til den administrative inndelingen som til enhver tid gjelder. Utvalgets flertall (alle unntatt ett medlem) har imidlertid ut fra både prinsipielle og praktiske vurderinger og på bakgrunn av erfaringene man har med interkommunalt samarbeid, kommet til at det ikke er ønskelig å legge opp til en oppgavefordeling som forutsetter utstrakt interkommunalt samarbeid om sentrale samfunnsoppgaver av stor velferdsmessig betydning.

Utvalget viser til at man i en vurdering av hvorvidt det regionale folkevalgte nivå bør få overkommunal myndighet står overfor reelle dilemmaer. Behovet for og muligheten til å oppnå en god og planlagt regional utvikling, hvor regionen selv ansvarliggjøres, kan tilsa at overkommunal myndighet tillegges det regionale folkevalgte nivå. I det alt vesentlige vil problemstillingen være om det regionale folkevalgte nivå skal få overkommunal myndighet isteden for regional statsforvaltning. Det vil i langt mindre grad være aktuelt å frata kommunene myndighet som de i dag er tillagt. Tradisjonelt har man imidlertid fryktet at det å gi det regionale folkevalgte organ overkommunal myndighet kan bidra til å undergrave kommunenes legitimitet og dermed svekke det viktigste og mest sentrale organ for lokaldemokratiet. Etter utvalgets vurdering er det viktig for vitaliteten og bredden i vårt samlede folkestyre at kommunen bevares og utvikles som et folkevalgt organ med stor legitimitet og tyngde. Samtidig mener utvalgets flertall (alle unntatt ett medlem) at evalueringen av fylkesplanleggingen og arealforvaltningen viser at det fremover er behov for å styrke den regionale planleggingen og regionale arealforvaltningen, dersom man skal sikre en god og helhetlig samordning og utvikling innenfor fylket og bidra til en mest mulig effektiv ressursbruk. For at det regionale folkevalgte nivået skal ha tilstrekkelig myndighet til å sikre en god og helhetlig samordning mener utvalgets flertall (alle unntatt to medlemmer) at det kan være nødvendig å gi det overkommunal myndighet overfor kommunene på enkelte områder. Utvalget anser det som mindre aktuelt å gi et regionalt folkevalgt organ overkommunale funksjoner overfor kommunene på tjenesteområder.

1.3 Overordnede verdier og hensyn

I kapittel 5 i utredningen drøftes grunnleggende verdier og hensyn som utvalget mener bør ligge til grunn for oppgavefordelingen. Videre drøftes formelle og organisatoriske forhold som oppgavefordelingen vil være betinget av. På bakgrunn av dette formulerer utvalget et sett av retningslinjer for oppgavefordeling som danner grunnlag for evaluering av dagens oppgavefordeling og er retningsgivende for utvalgets forslag til endringer.

I forhold til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene peker utvalget på tre overordnede hovedhensyn:

- Hensynet til brukerne
- Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse
- Hensynet til nasjonale mål

En brukerorientert forvaltning vil innebære at de ulike deler av offentlig forvaltning setter brukernes behov i sentrum for sin aktivitet. Særlig to hensyn er grunnleggende i forhold til oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene; hensynet til tilgjengelighet og hensynet til sammenhengende tjenester.

Det lokale selvstyret blir vanligvis grunnlagt ut fra de tre verdiene frihet, deltakelse og effektivitet. Frihetsverdien er knyttet til friheten til å virkelig gjøre det lokale fellesskapets interesser. Deltakelsesverdien er knyttet til at de kommunale organer gir lokalbefolkningen mulighet til medbestemmelse i saker som i særlig grad berører dem selv. Effektivitetsverdien ved det lokale selvstyret bygger på den vurderingen at kommuneinstitusjonene er særlig egnet til å formidle offentlige goder på en effektiv måte, fordi nærheten til innbyggerne sikrer at de er vare overfor krav, behov og interesser i lokalsamfunnet, og løsninger kan skreddersys til den lokale/regionale virkelighet.

Utvalget konkretiserer seks hensyn som staten har særlig ansvar for å ivareta i forhold til organiseringen og styringen av offentlig forvaltning. Disse hensynene er knyttet til ivaretagelse av rettssikkerhet, likeverdig fordeling av goder mellom individer, samfunnsgrupper og ulike geografiske områder, nasjonaløkonomiske hensyn, miljø og en bærekraftig utvikling, samordning og effektivitet i forvaltningen og hensynet til minoriteter. Selv om de hensynene som er nevnt her er knyttet til staten er det ikke slik at hensynene nødvendigvis krever statlig gjennomføring av oppgaver.

Utvalget har formulert 7 retningslinjer for oppgavefordeling. Samlet ivaretar retningslinjene verdiene utvalget har lagt til grunn at oppgave- og ansvarsdelingen skal ivareta. Helhetlige vurderinger av oppgavefordelingen kan derfor ikke skje med utgangspunkt i en retningslinje, men gjennom avveining mellom alle (relevante) retningslinjer. Det innebærer at verdiene som de forskjellige retningslinjene er uttrykk for vil måtte vurderes opp mot hverandre og gis ulik prioritet i konkrete sammenhenger. Utvalgets retningslinjer for oppgavefordeling er:

1. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer, dvs. til kommuner og fylkeskommuner.
3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre bør legges til samme forvaltningsorgan.
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for

en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

1.4 Trender i samfunnsutviklingen

Hvordan oppgavefordelingen skal være, for best mulig å støtte opp under de verdier og hensyn utvalget mener bør legges til grunn, vil være avhengig av de omgivelser forvaltningen skal arbeide i. Omgivelsene, både nasjonalt og internasjonalt, er i rask endring. Usikkerheten om i hvilken retning utviklingen går, kan på mange områder være stor. En vurdering av dagens oppgavefordeling og forslag til reformer må likevel så godt som mulig ta hensyn til hva en tror om samfunnsutviklingen fremover. Utvalget har derfor søkt å identifisere og beskrive kort de samfunnsmessige utviklingstrekk eller -trender som det mener vil påvirke og legge føringer for organiseringen av offentlig forvaltning i årene fremover.

Utviklingstrekk på følgende 12 områder drøftes av utvalget:

- Demografisk utvikling og offentlig økonomi
- Næringsstruktur, sysselsetting og bosettingsmønster
- Utdanning
- Familie-, samlivs- og husholdningsmønstre
- Informasjonsteknologi
- Infrastruktur og kommunikasjon
- Internasjonalisering, europeisering og regionalisering
- Oppgavenes innhold og forvaltningens kompetanse
- Organisering av oppgaveløsningen
- Innbyggernes forventninger og roller
- Rettighetssamfunnet
- Krav til informasjon, kvalitet og valgfrihet

1.5 Om forholdet mellom staten og kommunesektoren

Utvalget drøfter generelle sider ved styringsforholdet mellom staten og kommunesektoren, og fokus settes særlig på sider ved den statlige styringen som har betydning for kommunenes og fylkeskommunenes forutsetninger for å løse offentlige oppgaver.

Den tette sammenhengen mellom statens, fylkeskommunenes og kommunenes ansvar og arbeidsoppgaver skaper behov for samarbeid og felles problemforståelse mellom nivåene, for at oppgaver skal løses best mulig. Partnerskapsperspektivet legger vekt på at relasjonen mellom staten og kommuneforvaltningen må baseres på tillit og respekt, og at utviklingen av offentlig forvaltning skjer ved gjensidig tilpasning og læring mellom forvaltningsnivåene. Utvalget understreker at partnerskapsperspektivet bør følges opp i praksis, og at det må få følger for innretningen på og bruken av statlige styringsvirkemidler.

Utvalget er av den oppfatning at sentrale myndigheter bør ha større tillit til at kommuner og fylkeskommuner kan foreta fornuftige prioriteringer og ivareta innbyggernes behov. Etter utvalgets oppfatning er dette også avgjørende for å sikre effektiv ressursbruk lokalt. Statens bruk av detaljstyrende virkemidler bør derfor reduseres betraktelig. Når lokal og regional tilpasning av

offentlige tjenester er ønskelig må kommuneforvaltningen få det handlingsrom som er nødvendig for å foreta en slik tilpasning.

1.6 Evaluering av fylkeskommunen

Med grunnlag i forskning og offentlige dokumenter har utvalget evaluert erfaringene med fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå. Vurderingen er gjort med utgangspunkt i tre sentrale perspektiver på fylkeskommunen: Fylkeskommunen som demokratisk arena, fylkeskommunen som tjenesteprodusent og fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.

Demokratisk arena: Etter utvalgets vurdering er det fylkeskommunale demokrati satt under betydelig press. Signalene om dette er mange. Valgdeltakelsen er fallende og i flere fylker er det nå bare annenhver stemmeberettiget som stemmer ved fylkestingsvalget. Den fallende valgdeltakelsen er likevel ikke et særphenomen for fylkesvalgene. Det synes å være en allmenn trend at interessen for valg til politiske institusjoner er synkende. Tendensen i kommunevalgene er den samme, selv om deltakelsen der er et par prosentpoeng høyere. Valganalyser viser at rikspolitiske spørsmål er mer avgjørende for folks stemmegivning ved fylkestingsvalget enn forhold i den enkelte fylkeskommune. Ved valg til kommunestyrene legger folk derimot større vekt på forhold i den enkelte kommune.

Innbyggernes forhold til og oppslutning om det fylkeskommunale demokratiet kan imidlertid undersøkes på andre måter enn bare ved å se på valgdeltakelse. Det har f.eks. vært gjennomført en rekke spørreundersøkelser for å avdekke folkemeningen om fylkeskommunen. Undersøkelsene etterlater et klart inntrykk av at folk gjennomgående har et distansert forhold til fylkeskommunen som demokratisk organ og politisk arena. Kunnskapene om fylkeskommunale forhold er dårlige, og i rangeringer av forvaltningsnivåenes betydning for folk blir fylkeskommunen systematisk vurdert som det minst viktige av landets folkevalgte styringsnivåer. Fylkeskommunens mangel på folkelig forankring synes å gjelde alle samfunnsgrupper. Også blant fylkespolitikere er det en klar majoritet som ønsker endring av dagens ordning. Mediabildet av fylkeskommunen er i stor grad preget av kritiske oppslag knyttet til problemene i helsesektoren.

Selv om det er mange forhold som tyder på at fylkeskommunen ikke har blitt den demokratiske nyvinningen som mange så for seg i 1976, mener utvalget det er gode grunner til å understreke at den direktevalgte fylkeskommunen har åpnet muligheten for bredere og mer direkte politisk deltakelse, og styrket folks innflytelse på samfunnsspørsmål som løses på regionalt nivå. I forhold til situasjonen før 1976 bør det fremheves at kvinnene nå har kommet med i fylkespolitikken for fullt, yngre aldersgrupper er bedre representert, partisammensetningen har blitt bredere og langt mer rettferdig og man har i stor grad fått fylkespolitikere som ser hen til hele fylkets beste i sitt arbeid. I forhold til å bøte på de demokratiske svakhetene ved den gamle ordningen må den direktevalgte fylkeskommunen således sies å ha vært et vellykket prosjekt.

Utvalget understreker at om fylkeskommunene skal fylle den demokratiske rollen de er tiltenkt, er det avgjørende at de har en alminnelig tillit i

befolkningen. Slik tillit er ikke alene avhengig av fylkeskommunens innsats på de ulike områder den er tillagt ansvar. Den er også helt avhengig av at de fungerer innenfor rammer som er egnet til å skape tillit og oppslutning. Det fylkeskommunale demokrati utspiller seg innenfor institusjonelle rammer som begrenser fylkeskommunens handlefrihet; det dreier seg både om statlig regulering av fylkeskommunale inntekter (skattøre og øremerkede tilskudd), lovfestede minstestandarder og individuelle rettigheter til fylkeskommunale tjenester, men også manglende innflytelse på politikkområder og virkemidler som er viktige i et regionalt perspektiv. Utvalget hevder at slike begrensninger i fylkeskommunens handlingsrom fører til svekket interesse for fylkeskommunen som demokratisk institusjon, og i neste omgang til en svekkelse av institusjonens legitimitet. Selv om ytre rammebetingelser legger begrensninger for folks interesse og engasjement for fylkeskommunen, påpeker utvalget at det også er rom for styrket fylkeskommunal innsats for å styrke vårt regionale demokrati. Ikke minst gjelder dette i forhold til å synliggjøre fylkeskommunen overfor befolkningen gjennom mediene og ulike former for kontaktskapende tiltak. Å legge til rette for en mer aktiv brukermedvirkning enn i dag synes også å være en utfordring.

Tjenesteproducent: Fylkeskommunens innsats innenfor tjenesteproduksjon er preget av et paradoks. På den ene siden kan det hevdes at den har vært vellykket. Sammen med kommunene har fylkeskommunene bidratt til å bygge opp velferdssamfunnet, og gjort det mulig å kombinere nasjonale satsinger med lokal og regional tilpasning og deltakelse. Fylkeskommunen har løst en rekke oppgaver som har vært sterkt prioritert av sentrale myndigheter og som har hatt stor positiv betydning for folk flest. På den andre siden er fylkeskommunene utsatt for sterk kritikk for nettopp sin håndtering av sentrale velferdsoppgaver.

Etter utvalgets vurdering eksisterer det også etter en periode med større reformer i spesialisthelsetjenesten betydelige problemer som må løses. Det er store variasjoner i fylkeskommunenes ressursbruk til helsetjenester og visse variasjoner i tjenestetilbudet. Årsaken til forskjellene ligger imidlertid i første rekke i variasjoner i fylkeskommunale inntekter, som i hovedsak bestemmes av staten. Evalueringen viser at det fortsatt er lange ventetider og brutte ventetidsgarantier, selv om de siste tallene viser bedring når det gjelder garanti-brudd. Forklaringene på lange ventelister er sammensatte. Fylkeskommunene må ta sin del av ansvaret ved at det har vært lavt nivå på investeringer i bygningsmasse og utstyr, og ved manglende oppfølging av sykehusenes effektivitetsutvikling. Staten har imidlertid også et delansvar bl.a. gjennom sin fastsettelse av de fylkeskommunale inntektsrammer. Etter utvalgets vurdering gjenstår det betydelige utfordringer knyttet til å utvikle en hensiktsmessig funksjonsfordeling mellom sykehusene. Den raske medisinsk-teknologiske utvikling, kapitalkrevende utstyr, samt større grad av spesialisering vil forsterke behovet for en hensiktsmessig funksjonsfordeling innen og på tvers av fylkesgrenser. Etter utvalgets vurdering har fylkeskommunalt ansvar for spesialisthelsetjenesten bidratt til god kontroll over utgiftsveksten i helsesektoren. Samlet sett er det utvalgets vurdering at fylkeskommunene har håndtert styringen av sykehusene rimelig bra, men at det kan stilles kritiske spørsmål ved nivået på investeringene, funksjonsfordelingen mellom sykehusene

og fylkeskommunenes oppfølgingen av sykehusenes effektivitet. Utvalget fremhever også at spesialisthelsetjenesten nok er av en slik karakter at oppgaveløsningen vanskelig vil kunne tilfredsstille de stadig voksende krav og forventninger som stilles fra befolkningen. Det vedvarende presset på ressursrammene innen sektoren vil representere et problem uansett hvem som er ansvarlig.

Når det gjelder videregående opplæring viser evalueringen at det er vanskelig å trekke en entydig konklusjon om hvor dyktige fylkeskommunene er til å produsere opplæringstjenester effektivt og med høy kvalitet. Utvalget er likevel av den oppfatning at det samlet sett kan sies at fylkeskommunen har løst sine oppgaver godt. Håndteringen av større reformer som f.eks. Reform 94 har vært vellykket, og brukerundersøkelser tyder på at et stort flertall sier seg fornøyd med det tilbudet som fylkeskommunen gir. Store variasjoner mellom fylkene med hensyn til utgifter pr. elev kan imidlertid tyde på at det er potensiale for effektivisering i noen fylker.

Regional utviklingsaktør: Stortinget og regjeringen har lagt til grunn at hovedansvaret for regionenes utvikling skal ligge til fylkeskommunene som regionenes folkevalgte organ. Utvalgets hovedinntrykk er imidlertid at fylkeskommunene av ulike årsaker ikke har fylt den tiltenkte rollen som regional utviklingsaktør.

Det kan synes som om fylkeskommunene ikke har satt nok fokus på regionalt utviklingsarbeid og utnyttet det eksisterende regionale handlingsrommet.

Statlig sektorstyring og statlige sektorplaner som f.eks. rikspolitiske retningslinjer og verneplaner, har stor betydning for regional utvikling. Utviklingsarbeidets legitimitet både i forhold til kommuner og private aktører, er avhengig av at regional stat trekkes inn. Et annet moment er at kombinasjonen av kontroll- og utviklingsoppgaver i regional statsforvaltning, i visse tilfeller kan virke inn på samarbeidet mellom stat og lokale folkevalgte organer i regionalt utviklingsarbeid.

Det kan reises spørsmål ved om mangelen på harde virkemidler og beslutningsmyndighet i fylkeskommunen, svekker fylkeskommunens autoritet og legitimitet i det regionale utviklingsarbeidet. Flere studier viser at nettopp mangelen på konkrete virkemidler og gjennomføringsansvar legger begrensninger for fylkeskommunens ansvar og muligheter til å planlegge, samordne og utvikle regionen. I forhold til regional stat og kommunene, har fylkeskommunen få direkte instrumenter og sanksjonsmuligheter. Som følge av det oppstykkete ansvaret kan muligheten for helhetlig regional utvikling reduseres. Videre kan den på mange måter indirekte rollen fylkeskommunen har som regionalpolitisk aktør, redusere fylkespolitikernes oppmerksomhet og interesse. Mangelen på konkrete virkemidler og gjennomføringsansvar kan også bidra til en usynliggjøring av fylkeskommunen som igjen kan redusere interessen for og legitimiteten til fylkeskommunen i næringslivet, i media og blant innbyggerne. Det er aktørene som sitter på gjennomføringsansvaret og konkrete virkemidler som får oppmerksomhet og dermed legitimeres.

Et tilleggsmoment i denne sammenheng er at aktiviteten i vellykkete regionale utviklingsprosesser og utviklingsarbeid ofte ikke synliggjøres, og dermed heller ikke styrker legitimiteten til fylkeskommunen. Derimot får kon-

fliktpregede prosesser ofte negativ oppmerksomhet, noe som kan svekke fylkeskommunens legitimitet.

Mye forskning og utredning om fylkeskommunens regionalpolitiske rolle er rettet mot forhold som særlig kjennetegner distriktsfylkene. Regionalpolitiske problemstillinger i de sentrale strøk er i mindre grad fokusert. Utvalget understreker imidlertid at det nettopp i pressområdene er et betydelig behov for helhetlig regional samordning og planlegging særlig på grunn av begrensningene i arealer og transportkapasitet. NOU 1997:12 *Grenser til besvær* (Hovedstadsutvalget) viste at dette er svært tydelig i hovedstadsregionen, hvor både kommune- og fylkesgrensene går på tvers av en felles bolig-, arbeids-, transport- og tjenesteregion.

Videre påpeker utvalget at det foreligger få studier av kommunenes synspunkter på fylkeskommunens regionalpolitiske rolle. Det er en svakhet at for lite forskning er rettet mot kommunenes problemoppfatning innenfor dette området. Likevel konstaterer utvalget den distanserte holdningen fra kommunenes side til fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør og særlig til fylkesplanen. Utvalget oppfatter et signal fra mange kommuner om behov for endringer.

Det kan særlig pekes på fire viktige områder som på ulike måter legger begrensninger på fylkeskommunene sin mulighet til å fylle en regionalpolitisk rolle:

- Fylkesplanen er i praksis lite forpliktende.
- Fylkeskommunen har lite inngrep med de næringspolitiske virkemidlene.
- Staten ved vegkontorene disponerer det meste av virkemidler knyttet til samferdselsinfrastrukturen.
- Staten og ikke fylkeskommunene har hovedansvaret for å løse kommuneoverskridende areal- og miljøspørsmål.

Utvalget finner imidlertid grunn til å påpeke at dagens oppgavefordeling ikke er noe uovervinnelig hinder for å få til gode utviklingsprosjekter i fylkeskommunal regi. Det vil alltid være behov for samarbeid og partnerskap mellom forvaltningsnivåene og private aktører i regionene uansett oppgavefordeling. Videreutviklingen av instrumentene for det regionale utviklingsarbeidet de senere år gjennom f.eks. bredere samarbeidsprosesser og økt bruk av fylkesdelplaner i fylkesplanleggingen og satsing på regionale utviklingsprogram (RUP), har styrket fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør.

Det kan se ut til at en endring i fylkesinndelingen til mer funksjonelle og slagkraftige regioner, kan forsterke fylkeskommunens regionalpolitiske potensiale. I dag svarer ikke fylkesinndelingen til regioner hvor det er naturlig å se næringsliv, bosettingsmønster og samferdselsstruktur i sammenheng, og dette kan ha virket begrensende for fylkeskommunenes regionale utviklingsarbeid.

Oppsummering: I en samlet vurdering av fylkeskommunen synes det rimelig å hevde at fylkeskommunen ikke har levd opp til de forventningene som var stilt til den for 25 år siden. Etter utvalgets vurdering har imidlertid fylkeskommunen aldri fått anledning til å spille den rollen den var tiltenkt. Det mest markante utslaget er at fylkeskommunen har fått en smalere basis som regionalpolitisk aktør enn det som var intensjonene. Viktige regionale oppgaver og virkemidler er ut fra ulike hensyn plassert på statlige hender og fylkeskommu-

nen har i stor grad blitt sittende igjen med kritikkutsatte tjenesteoppgaver underlagt sterk statlig styring. Dette kan ha bidratt til at fylkeskommunen ikke har større oppslutning enn den har i dag.

1.7 Reformbehov

Utvalgets oppsummering av reformbehovet tar utgangspunkt i utvalgets opprinnelige mandat. Det innebærer at oppsummeringen bygger på forutsetningen om at landet skal ha tre forvaltningsnivåer, og at Stortingets behandling av St.meld. nr. 24 (1996-97) *Tilgjengelighet og faglighet* når det gjelder eierskap og organisering av sykehusene, skal legges til grunn for oppgavefordelingen innenfor spesialisthelsetjenesten.

Utvalgets vurdering av reformbehovet tar utgangspunkt i at ansvars- og oppgavefordelingen skal ta vare på viktige elementer ved vårt styresett. Hensynet til

- et levende lokalt folkestyre,
- likeverdig tjenestetilbud på tvers av geografiske områder,
- effektiv oppgaveløsning,
- den enkeltes rettssikkerhet,
- brukervennlighet og
- en bærekraftig utvikling

er etter utvalgets vurdering helt sentrale i så måte. Vurderingene tar også utgangspunkt i utvalgets drøfting av samfunnsmessige utviklingstrekk av betydning for organisering av offentlig sektor og utvalgets prinsipielle syn på statlig styring av kommunesektoren. Utvalgets samlede oppsummering av reformbehovet er:

1. Det er behov for å gjøre endringer i organiseringen av den offentlige forvaltning på regionalt nivå. Reformbehovet er dels knyttet til organiseringen og funksjonsmåten til dagens fylkeskommune, og dels til oppgavefordelingen mellom det folkevalgte regionnivået og regional statsforvaltning.
2. Av hensyn til et levende folkestyre og effektiv utnyttelse av offentlige ressurser er det behov for å begrense statens styring og gi flere handlingsalternativer for kommunene og fylkeskommunene innenfor nasjonalt fastsatte rammer.
3. Av hensyn til en klar rolle- og ansvarsdeling og effektiv ressursbruk er det behov for å avgrense regional stats oppgaver til kontroll- og tilsyn, klagebehandling, informasjon om nasjonale målsettinger og veiledning i forhold til lov- og regelverk.
4. Av hensyn til brukervennlighet, rettssikkerhet, samordnet og effektiv styring av kommunene og mest mulig effektiv bruk av offentlige ressurser er det behov for å knytte fylkeslegen, statens utdanningskontor og fylkesmannen nærmere sammen.
5. Av hensyn til brukerne og en effektiv utnyttelse av offentlige ressurser, er det løpende behov for å arbeide for å redusere gråsoneproblemer mellom 1. og 2. linjetjenestene. Lover og regler etc. vil imidlertid ikke alene kunne sikre helhetlige tilbud og effektiv ressursbruk. Hovedansvaret for å finne frem til samhandlingsmønstre som sikrer at man får sammenhengende tjenestekjeder må ligge hos dem som er ansvarlig for tjenestetilbudet.
6. Av bruker- og effektivitetshensyn mener utvalget at det er et klart behov for å forbedre samarbeidet mellom trykdekontor, sosialkontor og arbeids-

- kontor.
7. Det er behov for å styrke regional planlegging og forsterke den regional-politiske innflytelsen over det regionale utviklingsarbeidet. Det er også behov for bedre kobling av de næringspolitiske virkemidlene opp mot bredt regionalt utviklingsarbeid.
 8. Det er behov for en sterkere regionalpolitisk forankring av arealforvaltning som er av en regional karakter.
 9. Det er behov for en bedre samordning og et større helhetsperspektiv på samferdselsoppgaver på regionalt plan, herunder en bedre samordning i forhold til arealpolitikken.
 10. Det er behov for å desentralisere flere miljøvernoppgaver og gi mer myndighet til kommunene, samt å samle ansvaret for de regionale miljøvernoppgavene.
 11. Utvalget mener det er behov for å endre oppgavefordelingen på enkelte mer avgrensede områder innenfor ansvarsområdene til Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet, Fiskeridepartementet, Justisdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet. Hvilke områder dette gjelder fremgår av kapittel 9 i utredningen.
 12. Det er behov for endringer i den regionale inndelingen der dagens fylkesinndeling går på tvers av områder hvor det er naturlig å se næringsliv, bosettingsmønster og samferdselsstruktur i sammenheng. Videre er dagens fylkesinndeling ikke tilpasset de regionale samordningsbehov innenfor spesialisthelsetjenesten, som reflekteres i dagens helseregioner.

1.8 Drøfting av ulike modeller for organiseringen av det regionale nivå

Utvalget drøfter fire hovedmodeller for regional organisering som alternativer til dagens fylkeskommune. Utvalgets utgangspunkt for drøftingen er oppgavene som bør løses på et regionalt nivå holdt opp mot de verdier og hensyn som skal ivaretas. Utvalget drøfter følgende modeller nærmere:

1. *Landsdelsmodellen*: 5-7 landsdelsregioner, større ansvarsområde og direkte valg til politisk styringsorgan
2. *Utviklingsmodellen*: 10-15 regioner, styrking av den regionale utviklingsrollen og direkte valg
3. *Utviklingsmodellen uten sykehus*: 10-15 regioner, styrking av den regionale utviklingsrollen, overføring av spesialisthelsetjenesten til staten og indirekte valg
4. *Tonivå-modellen*: Dagens fylkeskommune avvikles og det innføres en forvaltningsordning basert på to nivåer, stat og kommune.

På bakgrunn av at ulike modeller for organisering av det regionale nivået drøftes nærmere i et eget vedlegg, gis det ikke noe sammendrag av utvalgets modelldrøfting.

1.9 Utvalgets tilrådinger

Utgangspunktet for utvalgets tilrådinger er de verdier og hensyn som bør legges til grunn for oppgavefordelingen og viktige utviklingstrender, holdt opp mot det reformbehov som utvalget har oppsummert.

De ulike verdier og hensyn som skal vektlegges ved vurdering av oppgave- og ansvarsfordelingen, vil ofte kunne være i konflikt med hverandre. Det er derfor grunnleggende for en vurdering av oppgave- og ansvarsfordelingen at det kreves en vurdering av den enkelte oppgave, og at ulike verdier og hensyn må veies mot hverandre. Utvalget ser det som sin oppgave å synliggjøre de valgene en står overfor, og deretter foreta en balansert avveining av de ulike hensyn. En slik avveining må både baseres på faglige og kunnskapsbaserte vurderinger og på vurderinger av politisk karakter.

Utvalget finner grunn til å presisere at det ser hvilke oppgaver som legges til den offentlige forvaltningen, som et uttrykk for hvor det er behov for demokratisk styring og kontroll av samfunnsutviklingen. I denne sammenheng blir oppgavefordelingen mellom staten og kommunesektoren et viktig redskap for å realisere et reelt fungerende demokrati, bl.a. for å sikre at nødvendige helhetlige og sektorovergripende prioriteringer og vurderinger gis en folkevalgt forankring.

1.9.1 Utøvelse av statlig styring

Oppsummert er utvalgets tilrådinger om utøvelse av statlig styring:

1. Innretningen på og bruken av statlige styringsvirkemidler overfor kommunesektoren må bygge på tillit og respekt mellom forvaltningsnivåene.
2. Statens bruk av detaljstyrende virkemidler må reduseres betraktelig.
3. Omfanget på rapporteringen fra kommunesektoren må reduseres.
4. Omfanget av statlig kontroll og tilsyn med kommunesektoren bør kunne reduseres uten at dette går utover hensynet til rettssikkerhet. Staten må samordne sine kontroll- og tilsynsoppgaver overfor kommunesektoren bedre, og kommunesektoren må videreutvikle sine internkontrollsystemer.
5. Rettssikkerhet tilsier at dagens system basert på særlovsbestemmelser, hvor staten avgjør klagesaker over kommunale vedtak, bør videreføres som hovedregel.
6. Gjeldende klageordninger kan virke fragmenterte og uoversiktlige, og det bør foretas en grunnleggende gjennomgang av systemet for forvaltningsklager.
7. Regional statsforvaltning bør ha ansvar for å veilede om lov- og regelverk og informere om nasjonale målsettinger. I utgangspunktet bør ikke regional stat ha ansvaret for andre rådgivnings- og veiledningsoppgaver overfor kommunesektoren, eller utviklingsrelaterte oppgaver, som kan utydeliggjøre kommunesektorens ansvar for å utvikle kvaliteten på sine tjenester.
8. Det eventuelle effektivitetstapet som en klar rolle- og ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene kan medføre, er en pris utvalget mener man må være villig til å betale for å ivareta rettssikkerhetshensyn.
9. Det er viktig løpende å vurdere kritisk behovet for og effekten av statlige fastsatte rettigheter og standardkrav.
10. Fylkeslegen og statens utdanningskontor bør organisatorisk integreres i fylkesmannsembetet. Utvalgsmedlem Leschbrandt kan ikke se at det er synliggjort gevinster ved å samordne fylkeslegen og statens utdanningskontor med fylkesmannen.

Organiseringen av det regionale nivået

Som bakgrunn for sine tilrådinger om organiseringen av det regionale nivå, understreker utvalget at det ser på kommunen som et grunnleggende element i vårt forvaltningssystem. Det er viktig for å bevare bredden og vitaliteten i vårt samlede folkestyre at kommunen bevares og utvikles som et folkevalgt organ med legitimitet og tyngde.

Det er likevel slik at det er en rekke offentlige oppgaver som klart løses best i et geografisk perspektiv som ligger mellom landet som helhet og den avgrensning som kommunene bør representere. Oppgavene på regionalt nivå kan løses av regional statsforvaltning, et folkevalgt regionalt nivå eller av flere kommuner i samarbeid. Det styrende organet til et folkevalgt regionalt nivå kan enten være valgt gjennom direkte valg eller gjennom indirekte valg i de enkelte kommunestyre.

Utvalget er ikke i mandatet bedt om å vurdere kommuneinndelingen. Utvalget gir likevel uttrykk for at både en rekke oppgaver som naturlig skal løses på kommunenivå, og en del oppgaver som i dag må løses i et regionalt perspektiv, mange steder i landet kunne blitt bedre ivaretatt ved en endring i kommuneinndelingen. I det videre arbeidet med å forbedre den offentlig sektors evne til å ivareta sine sentrale funksjoner, må spørsmålet om kommuneinndeling stå sentralt. Utvalget ser det som viktig at en finner frem til virkemidler, inklusive gode beslutningsprosesser, som synliggjør de reelle valg en står overfor og som sikrer at forutsatte fordeler ved endringer i kommuneinndelingen også kommer de til gode som blir berørt av endringene. Utvalget påpeker imidlertid at et forpliktende interkommunalt samarbeid kan være et alternativ til kommunesammenslåinger når små kommuner ikke har ressurser eller kompetanse til å løse enkelte oppgaver innenfor det kommunale ansvarsområdet.

Uavhengig av hvilket nivå som har det politiske ansvaret, mener utvalget at i hvert fall følgende kjerneoppgaver kan løses best, i et regionalt perspektiv:

- Samfunnsplanlegging, omfattende bl.a. regionale areal- og miljøspørsmål
- Samferdselsspørsmål
- Næringsutvikling etter regionens forutsetninger
- Kulturtiltak
- Videregående opplæring og kompetanseutvikling
- 2. linje sosialtjenester
- Spesialisthelsetjenesten

Med dette som utgangspunkt mener utvalget at de sentrale vurderinger angående valg av organisering av de regionale oppgavene, kan formuleres i form av tre spørsmål:

- Er alle eller noen av de regionale oppgavene av en slik karakter at de bør løses av et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring?
- Hva er eventuelt en hensiktsmessig størrelse og geografisk inndeling på et slikt regionalt forvaltningsnivå?
- Hvilken valgordning (direkte eller indirekte) bør et slikt eventuelt forvaltningsnivå ha?

Bør alle eller noen av de regionale oppgavene løses av et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring?

Et flertall i utvalget (alle unntatt Leschbrandt) mener at alle eller noen av de regionale oppgavene bør løses av et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring.

Flertallet mener at det regionale forvaltningsnivået bør ha ansvaret for regionale utviklingsoppgaver, dvs. oppgaver innen planlegging, samferdsel, tilrettelegging for næringsutvikling og kultur. Videre mener flertallet at et folkevalgt regionalt nivå bør ha ansvaret for videregående opplæring.

Utvalget ser ikke at endret plassering av bestilleransvaret alene vil være avgjørende for å møte utfordringene i spesialisthelsetjenesten. Utvalgets flertall (medlemmene Austeng, Dalane, Fjell, Fluge, Hagen, Sundsbø og Wilhelmssen) tilrår at minimum bestilleransvaret (finansieringsansvaret) i spesialisthelsetjenesten fortsatt legges til et folkevalgt regionalt nivå. Medlemmene Austeng, Fluge og Sundsbø mener at det folkevalgte regionale nivået i tillegg til bestilleransvaret også skal ha eieransvaret for sykehusene. Mindretallet (medlemmene Heløe, Mørum, Aalbu og Aasland) mener staten bør overta både eierskap og finansiering av sykehusene.

Medlemmet Fjell støtter som målsetting en modell med to forvaltningsnivåer. Dagens kommuneinndeling og hensynet til å ivareta bestillerfunksjonen for spesialisthelsetjenesten, er utslagsgivende for at dette medlemmet anbefaler at det opprettholdes et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring.

Medlemmet Leschbrandt mener det ikke er behov for et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring og anbefaler at fylkeskommunen nedlegges. Leschbrandts tilrådinger om hvordan de oppgaver som i dag er tillagt fylkeskommunen bør ivaretas fremover, fremgår av særmerknad nedenfor.

Hva er en hensiktsmessig geografisk struktur på et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring?

Etter flertallets syn (alle unntatt Leschbrandt) forutsetter en videre satsing på et regionalt forvaltningsnivå under folkevalgt styring, en revisjon av dagens inndeling med 19 fylkeskommuner (inklusive Oslo). Det er to hovedgrunner til det:

- De eksisterende fylker dekker til dels områder som ikke er funksjonelle for en satsing på den regionale utviklingsrollen.
- Effektivitetshensyn når det gjelder tjenesteproduksjon og administrasjon, tilsier at mange fylker i dag er for små. Det vil kunne hentes ut effektivitetsgevinster ved å redusere antall enheter.

Ut fra de grunnleggende hensyn et folkevalgt regionalt nivå skal ivareta, tilrår utvalgets flertall (alle unntatt Fjell og Leschbrandt) en inndeling i 10-15 enheter. Fjell tilrår en inndeling i inntil 10 enheter.

Medlemmene Austeng, Fluge og Sundsbø forutsetter at endringene i fylkesinndelingen skjer i nært samarbeid med fylkeskommunene og med vekt på regionale prosesser.

Hvilken valgordning (direkte eller indirekte) bør et regionalt nivå ha?

Etter en samlet vurdering tilrår et flertall av utvalgets medlemmer (Austeng, Dalane, Fjell, Fluge, Hagen, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu) at det styrende folkevalgte organ på regionalt nivå fortsatt velges gjennom direkte valg. Et mindretall (Heløe, Mørum og Aasland) tilrår at det regionale styrende organ velges gjennom indirekte valg i de enkelte kommunestyre.

Nærmere om ansvaret for regionale utviklingsoppgaver ved et omorganisert regionalt nivå

Anbefalingene utvalgets medlemmer har gitt i forhold til de tre spørsmålene ovenfor, ligger som en forutsetning for medlemmenes tilrådinger om oppgavefordelingen for regionale utviklingsoppgaver. Oppsummert er utvalgets tilrådinger angående regionale utviklingsoppgaver:

1. Utvalgets flertall (alle unntatt Leschbrandt) tilrår at det offentlige ansvaret for regional land- og sjøbasert samferdsel, legges til det folkevalgte regionale nivået. Ansvaret for de fylkesvise vegkontorene legges til regionene. Som en forsøksordning bør et par større bykommuner overta tilskuddsansvaret for kollektivtrafikk og ansvaret for veger som ikke er stamveger.
2. Utvalgets flertall (alle unntatt Fjell og Leschbrandt) tilrår at fylkesplanleggingen etter plan- og bygningsloven, gis en generelt forpliktende virkning og bindende status overfor offentlige organer når det gjelder arealforvaltning. Medlemmet Fjell er skeptisk til forslaget om å gi fylkesplanen forpliktende virkning.
Et annet flertall (medlemmene Austeng, Dalane, Fluge, Hagen, Sundbø, Wilhelmsen og Aalbu) foreslår å legge myndigheten til å avgjøre innsigelse til kommunale arealplaner til det folkevalgte regionale nivået. Et mindretall (medlemmene Fjell, Heløe, Mørum og Aasland) ønsker å avvente erfaringene med det pågående forvaltningsforsøket i Akershus fylkeskommune før det tas stilling til dette spørsmålet.
3. Flertallet (alle unntatt Leschbrandt) tilrår å utvikle det regionale politiske nivåets rolle som tilrettelegger for næringsutvikling. Utvalgsmedlemmene Austeng, Dalane, Fluge, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu mener at ansvaret for de tilretteleggende bygdeutviklingsmidlene hos fylkesmannen, samt kompetanse og veiledningsoppgaver fra fiskeridministrasjonen, bør overføres til det folkevalgte regionale nivå. Medlemmet Sundsbø mener de økonomiske virkemidlene knyttet til jordbruksavtalen som forvaltes regionalt med avtalepartenes medvirkning, bør samles i SND. Utvalgsmedlemmene Fjell, Hagen, Heløe, Leschbrandt, Mørum og Aasland mener de tilretteleggende bygdeutviklingsmidlene hos fylkesmannen bør overføres til SND. Disse medlemmene ser det ikke som hensiktsmessig å endre dagens organisering av den ytre fiskeridministrasjonen. Utvalgets flertall (alle unntatt Leschbrandt) anbefaler å desentralisere de tilretteleggende regionale samordningsmidlene (kap. 551, post 58 på statsbudsjettet) til det folkevalgte regionale nivå. Utvalget tilrår å utvikle SNDs rolle som kompetanseorgan og virkemiddel forvalter når det gjelder de direkte bedrifts- og brukerrettede virkemidlene. Utvalget anbefaler å overføre arbeidsmarkedsetatens midler til bedriftsinternopplæring (BIO) og fylkeskommunenes ansvar for etablererstipendordningen til SND. Utvalgets flertall (medlemmene Dalane, Fjell, Mørum, Hagen, Heløe, Wil-

helmsen, Aalbu og Aasland) mener det bør vurderes om regionale politiske føringer for virkemiddelbruken i SND bør styrkes. Medlemmene Austeng, Fluge og Sundsbø mener det regionale SND-styret skal være oppnevnt av det folkevalgte regionale nivået og ha reell beslutningsmyndighet.

4. Utvalget ser behov for å redusere dagens detaljerte styring av miljøvernsektoren, og gi kommunene et større ansvar for miljøvernforvaltningen av lokal karakter. Utvalget mener ansvaret for kulturminnevernet bør ligge der miljøvernoppgavene er plassert.
Utvalgets flertall (medlemmene Austeng, Dalane, Fjell, Fluge, Hagen, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu) tilrår at ansvaret for de regionalt relaterte miljøvernoppgavene overføres til det regionale politiske nivået. Et mindretall (medlemmene Heløe, Mørum og Aasland) mener miljøvernforvaltningen regionalt fortsatt bør være forankret til fylkesmannen.
5. Flertallet (alle unntatt Leschbrandt) ber om at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vurderer behovet for å ha en instans på regionalt nivå som har en koordinerende funksjon i gjennomføringen av kompetansereformen. Et mindretall (medlemmene Austeng, Fluge og Sundsbø) mener det folkevalgte regionale organet må tillegges koordineringsansvaret for kompetansereformen på regionalt nivå. Disse medlemmene mener også at opplæringen av arbeidssøkere (AMO) må legges til det folkevalgte regionale organet.
6. Utvalgets flertall (alle unntatt Leschbrandt) ber om at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i oppfølgingen av Mjøs-utvalget vurderer spørsmålet om representasjon fra det folkevalgte nivået i styrene til de høgre utdanningsinstitusjonene. Flertallet understreker viktigheten av forpliktende samarbeid mellom de statlige høyskolene og det folkevalgte regionale nivået.
7. Flertallet i utvalget (alle unntatt Leschbrandt) mener det er naturlig at regionene får et større ansvar for *region-/landsdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner* innenfor områdene scenekunst, musikk, museum og billedkunst.
8. Utvalgets flertall (medlemmene Austeng, Dalane, Fjell, Fluge, Hagen, Mørum, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu) mener det bør vurderes om deler av de økonomiske midlene som de tre riksinstitusjonene (Riksteatret, Riksutstillinger og Rikskonsertene) rår over i dag, bør overføres til det folkevalgte regionale nivå, slik at det regionale nivå blir ansvarlig for å bestille profesjonelle kulturtilbud ut fra regionale prioriteringer og behov. Utvalgets medlemmer Heløe og Aasland mener det ikke er aktuelt å overføre deler av de økonomiske midlene som de tre riksinstitusjonene rår over i dag til det folkevalgte regionale nivå.

Særmerknad fra Leschbrandt

Utvalgets medlem Leschbrandt mener at en forvaltningsorganisering basert på to forvaltningsnivåer er den løsningen som skal velges. Leschbrandt mener en slik organisering vil styrke lokaldemokratiet, øke effektiviteten og kvaliteten på offentlige tjenester og gi en enklere og totalt sett mer oversiktlig forvaltning.

Ved en nedlegging av fylkeskommunen mener Leschbrandt at kommunene bør overta ansvaret for videregående opplæring, 2. linjetjenester innenfor sosialsektoren, ansvaret for tilretteleggende virkemidler for næringsutvik-

ling og deler av ansvaret for kollektivtransport og fylkesveger. Videre mener hun at kommunene bør overta ansvaret for fylkesbibliotekene og det ansvaret fylkeskommunene i dag har for funksjonsfordelingsinstitusjonene på kultursektoren.

Leschbrandt mener at staten bør overta ansvaret for spesialisthelsetjenesten, ansvaret for kontroll av og tilsyn med kulturminner og deler av ansvaret for kollektivtransport og fylkesveger.

Leschbrandt mener den regionale planleggingen er overflødig. Kommunenes behov dekkes av kommuneplanene. Det er uakseptabelt å overføre myndighet innen planarbeid og arealforvaltning fra kommunene til et folkevalgt regionalt nivå.

Leschbrandt mener at en organisering med kun to forvaltningsnivåer ikke nødvendigvis i seg selv medfører et behov for å slå sammen kommuner, men at det utvilsomt vil innebære en økning i interkommunalt samarbeid.

Oppsummering av tilrådingene angående organiseringen av det regionale nivået

Utvalgets hovedtilrådingene kan oppsummeres som følger:

- 11 av 12 medlemmer anbefaler et folkevalgt regionalt nivå. 1 medlem anbefaler en organisering med to forvaltningsnivåer.
- 10 av 11 medlemmer anbefaler en regional inndeling i 10-15 enheter. 1 medlem anbefaler en regional inndeling i inntil 10 enheter.
- 8 av 11 medlemmer anbefaler direkte valg til regionnivået. 3 av 11 medlemmer anbefaler indirekte valg til regionnivået.
- 7 av 12 medlemmer anbefaler minimum et regionalt bestiller- og finansieringsansvar for spesialisthelsetjenesten. 5 av 12 medlemmer anbefaler et statlig ansvar for spesialisthelsetjenesten.

Boks 1.1 Medlemmene Austeng, Dalane, Fluge, Hagen, Sundsbø og Wilhelmssen tilrår:

- Et folkevalgt regionalt nivå med 10-15 enheter
- Direkte valg til regionting
- Hovedansvarsområder for det folkevalgte regionale nivået vil være:
 - Minimum bestilleransvaret for spesialisthelsetjenester
 - 2. linje sosialtjenester
 - Videregående opplæring og kompetanseutvikling
 - Regional land- og sjøbasert samferdsel
 - Fylkesplanlegging
 - Rett til å avgjøre innsigelser til kommunale arealplaner
 - Tilrettelegging for næringsutvikling
 - Miljøvern
 - Kultur

Boks 1.2 Medlemmene Heløe, Mørum og Aasland tilrår:

- Et folkevalgt regionalt nivå med 10-15 enheter
- Indirekte valg til regionting
- Hovedansvarsområder for det folkevalgte regionale nivået vil være:
 - Videregående opplæring og kompetanseutvikling
 - Regional land- og sjøbasert samferdsel
 - Fylkesplanlegging
 - Tilrettelegging for næringsutvikling
 - Kultur

Boks 1.3 Medlemmet Aalbu tilrår:

- Et folkevalgt regionalt nivå med 10-15 enheter
- Direkte valg til regionting
- Hovedansvarsområder for det folkevalgte regionale nivået vil være:
 - Videregående opplæring og kompetanseutvikling
 - Regional land- og sjøbasert samferdsel
 - Fylkesplanlegging
 - Rett til å avgjøre innsigelser til kommunale arealplaner
 - Tilrettelegging for næringsutvikling
 - Miljøvern
 - Kultur

Boks 1.4 Medlemmet Fjell tilrår:

- Et folkevalgt regionalt nivå med inntil 10 enheter
- Direkte valg til regionting
- Hovedansvarsområder for det folkevalgte regionale nivået vil være:
 - Minimum bestilleransvaret for spesialisthelsetjenesten
 - Videregående opplæring og kompetanseutvikling
 - Regional land- og sjøbasert samferdsel
 - Fylkesplanlegging
 - Tilrettelegging for næringsutvikling
 - Miljøvern
 - Kultur

Boks 1.5 Medlemmet Leschbrandt tilrår:

- En løsning med to forvaltningsnivåer.
- Kommunene overtar ansvaret for:
 - 2. linje sosialtjenester

- Videregående opplæring
 - Deler av kollektivtrafikken
 - Deler av fylkesvegene
 - Tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling
 - Fylkesbibliotekene
 - Fylkeskommunenes andel av ansvaret for funksjonsfordelingsinstitusjonene innen kultursektoren
- Staten overtar ansvaret for:
- Spesialisthelsetjenesten
 - Deler av kollektivtrafikken
 - Deler av fylkesvegene
 - Kulturminnevernet

Tilrådinger angående enkeltspørsmål knyttet til ansvars- og oppgavefordeling og organisering som ikke tas opp i forbindelse med organiseringen av det regionale nivået

Oppsummert har utvalget følgende tilrådinger:

1. Ansvaret for spesialtransport for funksjonshemmede overføres fra fylkeskommunene til kommunene.
2. Ordningen med statlige oppnevnte havnestyrer og øremerking av havnekassens midler opphører. Medlemmet Leschbrandt har sympati med flertallets standpunkt men viser til at det er vedtatt nedsatt et utvalg for å se på havneloven, og mener man bør avvente denne utredningen.
3. Flertallet i utvalget (medlemmene Austeng, Dalane, Fluge, Hagen, Sundsbø, Wilhelmsen og Aalbu) mener fylkeslandbruksstyrets nåværende funksjoner etter plan- og bygningsloven bør overføres til det regionale politiske nivået.
Et mindretall (medlemmene Fjell, Heløe, Mørum og Aasland) er enig i at fylkeslandbruksstyret nedlegges, men foreslår å overføre styrets funksjoner etter plan- og bygningsloven til regional stat.
Medlemmet Leschbrandt er også enig i at fylkeslandbruksstyret nedlegges, men foreslår å overføre styrets funksjoner etter plan- og bygningsloven til kommunene.
Et samlet utvalg mener fylkeslandbruksstyrets gjenværende oppgaver etter bl.a. jordloven, odelsloven, skogbruksloven og konsesjonsloven bør ivaretas av fylkesmannen som kontroll- og tilsynsorgan.
4. Arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialetaten må ha en klar forpliktelse til å delta i etablering og drift av offentlige servicekontorer, som så langt som mulig erstatter etatenes nåværende førstelinjetjeneste.
5. Lov om sosiale tjenester og tilhørende regelverk gjennomgås med sikte på å redusere de statlige føringene i forhold til økonomisk sosialhjelp.
6. Sammenhengende tjenestekjeder på helse- og sosialsektoren må først og fremst sikres gjennom et mer forpliktende samarbeid innen og på tvers av forvaltningsnivåene.
7. Lov- og regelverk på helse- og sosialsektoren gjennomgås for å begrense statens styring og gi kommunesektoren flere handlingsalternativer innenfor nasjonalt fastsatte rammer.

8. Fylkeslegens og fylkesmannens oppgaver på helse- og sosialsektoren bør rendyrkes til å gjelde kontroll, tilsyn, klagebehandling, veiledning i forhold til lov- og regelverk og informasjon om nasjonale målsettinger.
9. Det må arbeides videre med å avklare ansvarsforholdene knyttet til hjelpemiddelformidling innenfor de rammer som finansieringsordningene setter. Medlemmene Heløe, Leschbrandt, Mørum, Aalbu og Aasland mener staten bør overta ansvaret fylkeskommunene i dag har for hjelpemiddelformidling.
10. Det forutsettes at berørte departementer viderefører arbeidet med å klargjøre oppgavefordelingen på rehabiliteringsfeltet. Medlemmene Heløe, Leschbrandt, Mørum, Aalbu og Aasland mener staten bør overta ansvaret fylkeskommunene i dag har for rehabilitering.
11. Kommunene bør ha det gjennomgående ansvaret for rusmiddelmissbrukere, og kan få et større ansvar på noen områder innen rusomsorgen. Medlemmene Heløe, Mørum, Aalbu og Aasland mener staten bør overta ansvaret fylkeskommunene i dag har for rusmiddelmissbrukere. Fjell og Leschbrandt mener kommunene bør overta dette ansvaret.
12. Det forvaltningsnivået som har ansvaret for spesialisthelsetjenesten, bør ha ansvaret for pasientombud, men navnet på pasientombudene bør endres.
13. Ansvaret for syketransport bør tilligge det forvaltningsnivået som er ansvarlig for spesialisthelsetjenesten. Ansvaret for skyss av behandlingspersonell deles mellom forvaltningsnivåene som er ansvarlig for henholdsvis primær- og spesialisthelsetjenesten.
14. Næringsmiddeltilsyn bør i sin helhet bli et statlig ansvar.
15. Staten bør overta ansvaret for å kontrollere kvaliteten på drikkevann fra kommunene.
16. Det må nedsettes et utvalg som får i mandat å fremme forslag til tiltak som begrenser statens styring av grunnskolen og videregående opplæring og gir flere handlingsalternativer for kommunesektoren innenfor nasjonalt fastsatte rammer.
17. Kommunesektoren bør ha forhandlingsansvaret for undervisningspersonell.
18. Statens utdanningskontors oppgaver bør konsentreres om kontroll, tilsyn, klagebehandling, veiledning i forhold til lov- og regelverk og informasjon om nasjonale målsettinger.
19. De øremerkede tilskuddsordningene til musikk- og kulturskoletilbud og skolefritidsordning bør innlemmes i inntektssystemet.
20. Ansvar for skyss av førskolebarn etter opplæringsloven overføres fra fylkeskommunene til kommunene. Medlemmet Leschbrandt anbefaler at kommunene i tillegg overtar ansvaret for all annen skyss etter opplæringsloven.
21. Staten bør fortsatt ha ansvaret for arbeidsmarkedsopplæringen. Medlemmene Austeng, Fluge og Sundsbø mener det folkevalgte regionale nivået bør overta ansvaret for arbeidsmarkedsopplæringen.
22. Staten bør overta ansvaret for den sivile rettspleie på grunnplanet i sin helhet.
23. Staten bør overta ansvaret for konfliktrådene i sin helhet.
24. De oppgaver som overformyndieret i dag utfører, kan tilsi en overføring av ansvaret fra kommunene til staten.
25. Tilskuddsordningene på kulturområdet må gjennomgås med sikte på å forenkle og redusere den statlige styringen betraktelig.

26. Det viktigste tiltaket som kan iverksettes for å redusere utilsiktede virkninger av oppgave- og ansvarsdelingen innenfor barnevernet, er å foreta endringer i den kommunale delbetalingsordningen og heve satsene vesentlig.
27. Det er behov for å tydeliggjøre ansvaret mellom kommunene og staten på enkelte områder innenfor barnehagesektoren og redusere statens styring.
28. Ansvaret for fellesinnkrevingen av skatter og avgifter overføres fra kommunene til staten. Medlemmet Leschbrandt støtter utvalgets syn på bakgrunn av dagens ordning, der kommunene ikke har tilstrekkelig incitament for jobben som gjøres med innkrevingen. Hvis kommunene derimot får mer igjen for arbeidet som utføres, mener Leschbrandt at skatteinnkrevingen bør videreføres som kommunalt ansvarsområde.

Vedlegg 2

Nærmere om høringsuttalelsene til NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune

2.1 Innledning

I dette vedlegget oppsummeres høringsinstansenes uttalelser til NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Departementet har mottatt ca. 430 høringsuttalelser til utredningen. Om lag halvparten av landets kommuner har avgitt høringsuttalelse. Alle fylkeskommunene har avgitt uttalelse. I tillegg har departementet mottatt uttalelser fra en rekke andre organer og institusjoner. Statens utdanningskontorer og fylkesmennene har avgitt felles uttalelse, i tillegg til at et utdanningskontor og noen fylkesmenn har avgitt egne uttalelser.

I fremstillingen nedenfor oppsummeres hovedtendenser i høringsmaterialet. Fremstillingen er konsentrert om de viktigste spørsmålene i forhold til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, samt høringsinstansenes kommentarer til det regionale nivået. Fremstillingen er sortert etter instanser.

2.2 Kommunenes uttalelser

Kommunene har lagt ned et omfattende arbeid med å utforme uttalelser til utredningen. Mange kommuner har opprettet egne administrative eller politiske utvalg som har forberedt den politiske behandlingen av saken. De fleste kommunene har konsentrert sin fremstilling om hovedspørsmålene i utredningen, og avgir uttalelse om det regionale nivået og hovedprinsippene for oppgavefordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene. Det er relativt få kommuner som har uttalt seg om forslagene på enkeltområder.

Behovet for reformer og verdier og retningslinjer som bør ligge til grunn for oppgavefordelingen

Et stort flertall av kommunene er enig med utvalget i at det er behov for reformer i forholdet mellom stat, region og kommune. Kommunene slutter i stor grad opp om at det er behov for å gjøre endringer i organiseringen av den offentlige forvaltningen på regionalt nivå. Dette inkluderer både reformer knyttet til organiseringen og funksjonsmåten til dagens fylkeskommune og oppgavefordelingen mellom det folkevalgte regionale nivået og regional statsforvaltning. De av kommunene som begrunner behovet for reformer nevner at oppgave- og ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunen og regional statsforvaltning er uklar. Disse kommunene gir uttrykk for at regional stats rolle bør begrenses til kontroll- og veiledningsoppgaver.

Kommunene som uttaler seg om utvalgets prinsipper og retningslinjer for oppgavefordelingen støtter opp om disse. Men mange kommuner understreker at hensynet til lokalt selvstyre og demokrati er like viktig som hensynet til brukerne. Disse kommunene mener at staten generelt må gi kommunesekto-

ren større tillit og på den måten være med på å revitalisere lokaldemokratiet. Prinsippene om at oppgaver og beslutninger skal legges på lavest mulig nivå, og at oppgaver som krever skjønn og politiske prioriteringer blir lagt under folkevalgt kontroll, blir ofte trukket frem som de viktigste av kommunene.

Det regionale folkevalgte nivået

Ca. 90 prosent av kommunene har uttalt seg om det regionale nivået. Et stort flertall blant dem (om lag tre fjerdedeler) mener at det er behov for et regionalt folkevalgt nivå. Kommunene begrunner det med at et eget regionalt forvaltningsnivå gir best grunnlag for en effektiv tjenesteproduksjon, et levende demokrati og en god regional utvikling. Flere kommuner nevner også at det er behov for et tungt regionalt nivå som kan sikre kompetansemiljø som motvekt til statsforvaltningen i Oslo. Særlig utkantskommunene mener at et sterkt folkevalgt regionalt nivå er nødvendig for å redusere det de kaller den statlige embetsstyringen fra sentral og regional stat. Om lag 25 prosent av kommunene mener at det er nok med to forvaltningsnivå, stat og kommune. Disse kommunene begrunner dette ofte ut fra hensynet til administrative forenklinger og effektivisering i offentlig sektor. De mener at oppgavene som fylkeskommunene løser i dag kan overføres til staten eller kommunene, avhengig av hvor omfattende de er. En del av disse kommunene lanserer interkommunale løsninger som alternativ i de tilfellene kommunene er for små til å løse oppgavene.

To tredjedeler av kommunene som ønsker et folkevalgt regionalt nivå mener at det bør være direkte valg til fylkes-/regiontinget. Det er relativt få av disse kommunene som begrunner sitt standpunkt. De kommunene som gir en begrunnelse nevner oftest at en direkte valgordning er best i forhold til demokratiske prinsipper og det regionale nivåets legitimitet i befolkningen. Hensynet til representativitet, både partimessig, aldersmessig og mellom kjønn, blir også brukt som et argument for en direkte valgordning. Noen kommuner er også opptatt av at direkte valg best sikrer representanter med et regionalt fokus.

Når det gjelder hvilke oppgaver det folkevalgte regionale nivået skal ha, mener tre fjerdedeler av kommunene som vil opprettholde tre forvaltningsnivå, at regionene bør få et større ansvar for regionale utviklingsoppgaver. Nærmere to tredeler av disse kommunene nevner særskilt samferdsel, tilrettelegging for næringsutvikling, landbruk, miljøvern, arealplanlegging og kultur som områder de mener det folkevalgte regionale nivået bør ha ansvar for. Dette er i samsvar med de oppgavene Oppgavefordelingsutvalgets flertall tilrår for det folkevalgte regionale nivået, og som er skissert i den såkalte utviklingsmodellen. Et flertall av disse kommunene mener også at fylkesplanen bør få en mer forpliktende status overfor stat og kommuner i regionen.

De kommunene som gir en begrunnelse for hvorfor disse oppgavene bør ligge til det folkevalgte regionale nivået nevner oftest at dette er kommuneoverskridende oppgaver som må løses i et regionalt perspektiv og hvor det er behov for folkevalgt styring.

I forhold til spesialisthelsetjenesten er det et knapt flertall blant kommunene som ønsker at dette skal være et statlig ansvar. Begrunnelsen er oftest at det vil gjøre det lettere å få til et likeverdig tilbud over hele landet. De kommunene som mener det fortsatt bør være fylkeskommunalt ansvar begrunner det

med at nærhet til brukerne og hensynet til effektivitet tilsier at spesialisthelse-tjenesten best kan utføres av det regionale folkevalgte nivået.

Når det gjelder antall regionale enheter mener to tredjedeler av kommunene som uttaler seg om dette at det er behov for å redusere antallet enheter. Et flertall av disse kommunene nevner at 10-15 enheter er et passende utgangspunkt for en inndelingsreform på regionalt nivå. Begrunnelsen for å redusere antallet fylkeskommuner er ofte relatert til at det er behov for blant annet å se næringspolitikk, samferdselsspørsmål og situasjonen på arbeidsmarkedet i et større perspektiv enn det dagens fylkesinndeling legger opp til. Flere av disse kommunene er også opptatt av at en ved fastsettelse av nye fylkesgrenser må legge opp til lokal medvirkning og lokale prosesser, og at en ikke nødvendigvis må ta utgangspunkt i dagens fylkesstruktur. Det er bare vel 10 prosent av kommunene som vil opprettholde dagens antall fylkeskommuner.

Statlig styring

Tre fjerdedeler av kommunene gir i sine høringsuttalelser eksplisitt uttrykk for at den statlige detaljstyringen av kommunesektoren må reduseres. De nevner her særskilt at kommunesektoren må få en større del av sine inntekter som frie midler, samtidig som staten må redusere bruken av lover og regler rettet mot kommunesektoren. De mener at kommunesektoren må gis større muligheter til å foreta lokale prioriteringer, slik at tjenestetilbudet i større grad kan tilpasses lokale behov. De mener også at dette er viktig i forhold til å revitalisere lokaldemokratiet og folkestyret på lokalt nivå.

Kommunene mener at den regionale stats oppgaver, først og fremst representert ved fylkesmannen, fylkeslegen og statens utdanningskontor, i større grad bør konsentreres om tilsyn, kontroll, klagebehandling, veiledning og informasjon i forhold til nasjonale målsettinger. Nær to tredjedeler av disse kommunene mener også at det bør gjennomføres en organisatorisk integrering av regional statsforvaltning, der fylkeslegen og statens utdanningskontor blir integrert i fylkesmannsembetet.

Enkelt saker

I forhold til forslag på områder som ikke har direkte med det regionale nivået og gjøre, har som tidligere nevnt relativt få kommuner kommet med uttalelser. Men det er likevel mulig å se noen hovedtendenser i forhold til kommunenes holdning til enkelte av utvalgets forslag.

Et klart flertall av kommunene er negative til utvalgets forslag om at ansvaret for innkreving av skatter overføres fra kommunene til staten. De mener at dagens ordning er velfungerende, og de er skeptiske til at det vil være lønnsomt, eller hensiktsmessig, å flytte dette ansvaret over til staten. De kommunene som uttaler seg om spørsmålet er enige i utvalgets forslag om å overføre forhandlingsansvaret for undervisningspersonalet fra staten til kommunene. Noen kommuner er positive til utvalgets forslag om at staten skal overta ansvaret for den sivile rettspleien på grunnplanet i sin helhet, konfliktrådene og overformyndert. Kommunene er positive til etableringen av offentlige servicekontor, med deltakelse både fra lokal stat og kommunale enheter. En del kommuner mener at utvalget er for negativ til interkommunalt samarbeid.

Disse kommunene mener at interkommunalt samarbeid er hensiktsmessig på mange områder, og at særlig interkommunalt samarbeid om tjenestetilbud må videreutvikles. De mener derfor at denne formen for samarbeid bør stimuleres uavhengig av valg av løsning for det regionale nivået.

2.3 Fylkeskommunenes uttalelser

Det regionale folkevalgte nivået

Hovedtendensen i fylkeskommunenes uttalelser til de sentrale spørsmålene knyttet til det regionale nivået er at de mener det bør være et direkte folkevalgt regionalt nivå, at det bør være færre enheter enn i dag, og at fylkeskommunen bør få et større ansvar for regionale utviklingsoppgaver.

Alle fylkeskommunene med en uttalt mening om det regionale nivået mener det er behov for et folkevalgt nivå mellom stat og kommune. I stor grad slutter fylkeskommunene opp om utvalgets begrunnelse for å ha et regionalt folkevalgt nivå, nemlig hensynet til demokratisk forankring og effektiv løsning av viktige samfunnsoppgaver og hensynet til regional vekst og utvikling. Det blir også vist til at viktige kommuneoverskridende oppgaver som krever et regionalt perspektiv må baseres på skjønnsmessige vurderinger med regionalpolitisk forankring. Faktorer som nærhet til brukerne, tilpasning til regionale forhold, regional utvikling basert på regionale særtrekk og forutsetninger og effektiv tjenesteproduksjon blir også brukt av fylkeskommunene som argumenter for et regionalt folkevalgt nivå.

16 av fylkeskommunene gir uttrykk for at det regionalpolitiske nivået må velges med direkte valg. Det er hensynet til en hensiktsmessig alders-, kjønns- og partimessig representasjon, samt behovet for legitimitet i regionens befolkning som er hovedargumentene i fylkeskommunenes argumentasjon knyttet til et direkte valgt regionalt nivå.

Alle fylkeskommunene mener at fylkeskommunene må få større ansvar for de regionale utviklingsoppgavene, herunder myndighet og virkemidler til å spille en sentral rolle som utviklingsaktør i sin region. Det er særlig oppgaver innenfor samferdsel, tilrettelegging for næringsutvikling, landbruk, miljøvern, arealforvaltning, kultur og kompetanseutvikling fylkeskommunene mener de bør få et meransvar for. 12 av fylkeskommunene vil at fylkesplanen skal få en mer forpliktende status overfor staten og kommunene i regionen som en del av det å gi fylkeskommunen flere virkemidler i arbeidet som regional utviklingsaktør.

I spørsmålet om spesialisthelsetjenesten, er 14 av de 16 fylkeskommunene som har uttalt seg om spørsmålet for at det regionale folkevalgte nivået fremdeles skal ha ansvaret. Bare en fylkeskommune vil at staten skal overta ansvaret for spesialisthelsetjenesten. Fylkeskommunene er opptatt av at spesialisthelsetjenesten utgjør en viktig del av den regionale utviklingen i stort. De ser også en fare for redusert helsetilbud i egen region dersom staten tar over ansvaret for spesialisthelsetjenesten. Fylkeskommunene mener at den beste løsningen er at spesialisthelsetjenesten forblir et regionalt ansvar, der driften blir basert på nasjonale og regionale helseplaner i nært samarbeid med staten. Flere fylkeskommuner nevner også at denne løsningen beste sikrer samhandling mellom 1. og 2. linjetjenesten.

Statlig styring

Alle fylkeskommunene gir sin tilslutning til utvalgets forslag om å redusere den statlige detaljstyringen av kommunesektoren. Fylkeskommunene ønsker at staten i større grad skal vektlegge partnerskapsperspektivet som samarbeidsprinsipp i relasjon til kommunesektoren. De er av den oppfatning at sterk statlig detaljstyring begrenser potensialet for lokale og regionale tilpasninger som understøtter både lokale, regionale og nasjonale målsettinger. Alle fylkeskommunene går inn for reformer i regional statsforvaltning. De fleste mener at regional stats oppgaver bør begrenses til tilsyn, kontroll, klagebehandling, veiledning og informasjon i forhold til nasjonale målsettinger. 7 av fylkeskommunene gir uttrykk for at regional statsforvaltning bør samles i en felles administrasjon under fylkesmannsembetet.

Enkeltsaker

Heller ikke fylkeskommunene kommenterer enkeltsaker i særlig grad. De fylkeskommunene som kommenterer enkeltsaker er positive til å nedlegge fylkeslandbruksstyret og overføre oppgavene etter plan- og bygningsloven til det regionale folkevalgte nivået, positive til at kommunesektoren bør overta forhandlingsansvaret for undervisningspersonalet, enige i at det bør settes ned et utvalg som får som mandat å fremme forslag til å begrense statens styring av grunnskolen og videregående opplæring og enige i at spesialtransport for funksjonshemmede overføres fra fylkeskommunene til kommunene.

2.4 Regional statsforvaltning

2.4.1 Fylkesmennene

Utvalgets analyse

I fellesuttalelsen fra fylkesmennene slutter embedene seg til at hensynet til brukerne, demokrati og deltakelse, lokalt selvstyre og nasjonale mål må ligge til grunn for forvaltningsorganiseringen. Utvalgets retningslinjer for drøfting av oppgavefordelingen anser fylkesmennene som tjenelige og velbegrunnet.

Fylkesmennene understreker at hensynet til velferdstjenestenes effektivitet og brukerne er svært viktig. Fylkesmennene tror at svikt på dette punkt er offentlig sektors største legitimitetsproblem. For det andre står hensynet til demokrati og deltakelse sentralt for fylkesmennene. Fylkesmennene peker på at Stortinget er landets viktigste folkevalgte forsamling, og fylkesmennene minner om at embedene står i en ubrutt demokratisk styringskjede og fullmaktslinje fra Stortinget via regjeringen og departementene. Dernest er det kommunene som representerer landets største demokratiske arena, både i forhold til oppmerksomhet og oppslutning. I denne sammenheng er koplingen mellom det nasjonale og det lokale demokratiet et viktig poeng for fylkesmennene. I det omfang staten bruker kommunene til å tilpasse og gjennomføre nasjonal politikk på lokalt nivå, er fylkesmennenes rolle som kanal og bindeledd for formidling og dialog av stor betydning.

Kommune-Norges fremtid

Ut fra prinsippet om nærhet, behovet for tydelig ansvar, ønske om bedre sammenhengende tjenester og om et levende lokalt folkestyre, mener fylkesmennene at flest mulig oppgaver bør delegeres til kommunene. Fylkesmennene mener at kommunene bør få nye oppgaver og økt myndighet på miljøvernområdet i tråd med lokal Agenda 21-perspektivet. En slik oppgaveoverføring til kommunene tilsier i følge fylkesmennene, at regional stat bør forfekte nasjonale mål og interesser gjennom veiledning, kontroll og tilsyn. Fylkesmennene mener at en overføring av miljøvernoppgaver fra fylkesmannen til fylkeskommunen er en dårlig løsning, både for kommunene og miljøvernet. Bl.a. påpekes at fylkeskommunen vil få en uheldig overkommunerolle og at statlige funksjoner bør ivaretas av regional stat. Fylkesmennene er også skeptiske til å overføre flere miljøvernoppgaver til miljødirektoratene.

Statens forhold til kommunene

Fylkesmennene gir i hovedsak sin tilslutning til utvalgets drøfting av statens forhold til kommunene. Imidlertid påpeker fylkesmennene at en finslepen rendyrking av myndighetsrollen er lite hensiktsmessig. Fylkesmennenes erfaring er at aktivt partnerskap gir gode resultater for kommunene og at det ofte er en forutsetning for å utvikle gode løsninger lokalt og regionalt. En oppsplittet forvaltning med utstrakt deling av ansvar, vil etter fylkesmennenes vurdering være en effektiv barriere mot utviklingsinitiativ som krever felles innsats og partnerskap. Videre påpeker fylkesmennene at særlig mindre kommuner har behov for råd og veiledning. Tilsyn og kontroll genererer kunnskap, som i sin tur gir et godt grunnlag for råd, dialog og læringssløyfer.

Fylkesmennene ser behov for systemforenklinger, opprydding i plan- og rapporteringskrav, og harmonisering av tilsynsmetoder for å forbedre dagens tilsyns- og kontrollordninger, samtidig som mer ressurser kan frigjøres til tjenesteproduksjon. Fylkesmennene påpeker også at den regionale statsforvaltning bør underlegges en samlet ledelse. En slik samling vil i følge fylkesmennene være en stor fordel for styringsdialogen mellom stat og kommune.

Vurdering av fylkeskommunen

Fylkesmennene legger til grunn at sykehusene bør blir et statlig ansvar. Videre mener fylkesmennene at det på de regionalpolitiske områdene (bl.a. areal, infrastruktur, samferdsel, næring, kultur og regionenes plass i det internasjonale bildet) er viktig at det samarbeides regionalt og at det knyttes politisk styring til dette. Fylkesmennene ser problemer med å tilføre fylkeskommunene større beslutningsfullmakter på plan- og arealområdet på bekostning av kommunene. I følge fylkesmennene vil større fylkeskommunale beslutningsfullmakter kunne åpne for areakonflikter og motstand og misnøye blant kommunene og innbyggerne. Med mindre ansvaret for regionalpolitikken tuffes på samarbeid mellom kommunene, mener fylkesmennene at sjansene for å lykkes er små. Etter fylkesmennenes oppfatning bør derfor regionalpolitikken inn i kommunestyrene gjennom indirekte representasjon fra kommunestyrene til det regionale politiske nivået. I følge fylkesmennene bør fylkesinndelingen også diskuteres nærmere med utgangspunkt i «naturlige regioner».

Avslutningsvis uttaler fylkesmennene at fylkeslandbruksstyrene bør legges ned. Styrenes nåværende funksjoner etter plan- og bygningsloven bør legges til regional stat.

2.4.2 Fylkeslegene

Syv av 19 fylkesleger har avgitt høringsuttalelse. Fylkeslegene har i hovedsak uttalt seg om regional stats rolle og organisering. Noen av fylkeslegene har i tillegg uttalt seg om statlig styring av kommunesektoren og om enkeltspørsmål på helse- og sosialsektoren.

Statlig styring av kommunesektoren

Fylkeslegene er i hovedsak enige i utvalgets tilrådning om at den statlige detaljstyringen av kommunene må reduseres. Det vises til at omfanget av regelverk, øremerkede tilskudd, plankrav, rapportering og kontroll kan virke tyngende og ressurskrevende på kommunene.

Regional stats oppgaver

Oppgavefordelingsutvalget mener at statlig kontroll og tilsyn med kommunesektoren kan reduseres uten at dette går utover rettssikkerheten, fordi kravene som stilles til kommunenes egenkontroll har økt over tid. Noen av fylkeslegene slutter seg til denne tilrådingen, forutsatt at kommunene utvikler sine internkontrollsystemer. Samtidig vises det til at erfaringene i stor grad viser at kommunene har kommet kort i denne utviklingen. Det vises også til at de stadige reformene de siste årene med nye krav, pålegg og rettigheter har økt behovet for tilsyn.

Når det gjelder regional stats oppgaver, uttaler noen av fylkeslegene at de ikke er enig i utvalgets tilrådning om at fylkeslegen må konsentreres om å være et kontroll- og tilsynsorgan og et organ hvor kommunesektoren kan få informasjon og veiledning om lov og regelverk og nasjonale målsettinger. Det kan være vanskelig å sette et klart skille mellom kontroll/tilsyn på den ene siden og veiledning/informasjon på den andre siden. De to oppgavene er tett knyttet sammen, og gjensidig avhengige av hverandre. Kommunene, særlig små kommuner, etterspør faglig veiledning og hjelp til å drive utviklingsarbeid.

Organisering av regional stat

Flertallet av fylkeslegene som har avgitt høringsuttalelse er uenig i forslaget om å samordne fylkeslegen og statens utdanningskontor med fylkesmannen. Det vises til at fylkeslegen og fylkesmannen allerede samordner aktivitetene, og til at andre tiltak, for eksempel ny enhetlig lovgivning på sosial- og helseområdet, vil gi større samordningsgevinster enn en organisatorisk samordning.

2.4.3 Statens utdanningskontorer

Utdanningsdirektørene avgir en felles uttalelse på vegne av de statlige utdanningskontorene. I tillegg er det kommet egen uttalelse fra Statens utdannings-

kontor i Finnmark. Fellesuttalelsen begrenser seg til de deler av utredningen som har direkte betydning for utdanningskontorenes oppgaver og organisering.

Statlig styring og regional stat

Utdanningskontorene er enig i at detaljeringsgraden i den statlige styringen av skolesektoren er for stor, og at kommunene bør få større handlefrihet i utviklingen av sin utdanningssektor. De mener videre at forutsetningen for at dette skal skje er at dialogen og partnerskapet mellom staten og skoleeierne styrkes, og at det derfor er en selvmotsigelse å gå inn for mindre statlig detaljstyring og samtidig konsentrere utdanningskontorenes virksomhet om tilsyn og kontroll.

Regional stats oppgaver

Utdanningskontorene er skeptiske til utvalgets forslag om å begrense regional stats oppgaver til hovedsakelig å omfatte tilsyn og kontroll, klagebehandling, veiledning i forhold til lov- og regelverk og informasjon om nasjonale saker. De mener at regional stat bør være en aktiv samarbeidspartner i det regional utviklingsarbeidet, uten at det betyr at utdanningskontorene skal utføre kommunenes eller fylkeskommunenes oppgaver. Etter deres vurdering er utdanningskontorenes pådriverrolle innenfor utdanningssektoren en viktig del av helheten når det gjelder å arbeide for gode kvalitative løsninger. Oppgavefordelingsutvalget mener at opprettelsen av Læringsssenteret også tilsier at utdanningskontorenes rolle i hovedsak begrenses til kontroll og tilsynsoppgaver. Utdanningsdirektørene kan ikke se at dette bør ha konsekvenser for utdanningskontorenes rolle som bindeledd mot kommuner og fylkeskommuner, da Læringsssenterets virksomhet i hovedsak representerer en videreføring av oppgaver som lå i henholdsvis Eksamenssekretariatet ved Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus, Nasjonalt læremiddelsenter og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Organiseringen av regional stat

Utdanningskontorene ser at det er viktig at staten taler med en stemme og at en innlemming av utdanningskontoret i fylkesmannsembetet vil være et bidrag til å sikre dette. De uttaler imidlertid at man ikke er kjent med at kommuner har påpekt at det er kommet motstridende signaler fra fylkesmann og utdanningskontor, og viser til at det er utviklet rutiner for kontakt om saker som berører begge instansene. Utdanningskontorene mener at mangelfull samordning på områder som kommunal økonomi, vanskeligstilte barn og unge og miljøspørsmål først og fremst skyldes manglende sentral samordning og saksbehandling. De mener at sammenslåing av regionale statsetater bare i liten grad kan bøte på dette. Utdanningskontorene hevder videre at en slik organisatorisk integrering vil føre til en svakere sektorstyring med større avstand mellom skole og fagdepartement. Etter deres mening står en fortsatt overfor så store nasjonale utfordringer på utdanningsområdet at det er tvilsomt om skolen vil være tjent med en slik svekkelse. Utdanningskontorene mener derfor at bedre samordning og samarbeid er veien å gå fremfor organisatorisk integrering av de regionale statsetater.

2.5 Direktorat

2.5.1 Vegdirektoratet (Statens vegvesen)

Vegdirektoratet gir en samlet uttalelse på vegne av Statens vegvesen, der vegsjefenes synspunkter er en del av grunnlaget. Statens vegvesen mener at det må være et overordnet mål å sikre at landet har en effektiv og kompetent veg- og vegtrafikkforvaltning som ivaretar samfunnets behov for effektiv transport innenfor nasjonale mål for sikkerhet og miljø. På bakgrunn av dette foreslår Statens vegvesen følgende oppgavefordeling og organisering innenfor vegsektoren:

- Vegnettet deles i kommunale veger, som omfatter dagens kommuneveger og en del av fylkesvegene, og riksveger, som omfatter resten av det offentlige vegnettet.
- Statens vegvesen beholdes som en samlet statlig veg- og vegtrafikketat med forvaltningsansvar for riksvegene, vegtrafikkinformasjon og forvaltning av trafikant- og kjøretøysaker etter vegtrafikkloven. Statens vegvesen kan også tilby faglig bistand til kommunene.
- Staten har ansvar for drift og vedlikehold av hele riksvegnettet. Det samme gjelder investeringer for å sikre en «minstestandard» og for å ivareta nasjonale mål for trafiksikkerhet og miljø. Kommunene tilbys hjelp til forvaltnings- og produksjonsoppgaver på det nye kommunale vegnettet.
- Stortinget vedtar som i dag prioritering og bevilgninger til større investeringer på stamvegene, den viktigste delen av riksvegnettet.
- Et regionalt politisk nivå opprettholdes med regional planlegging og utvikling som et viktig ansvarsområde. Regionale transportinvesteringer finansieres fra en samlet statlig rammebevilgning og prioriteres av det regionalpolitiske organet.
- Statens vegvesen har ansvar for gjennomføring av investeringer på riksvegene.
- Antallet vegkontor reduseres vesentlig. Oppgaver som krever spesiell kompetanse eller har lite omfang, konsentreres ved enkelte vegkontor eller i Vegdirektoratet. En del oppgaver flyttes fra Vegdirektoratet til vegkontor eller andre enheter utenfor Oslo.
- Publikums tilgang til vegvesenets «førstelinjetjenester» styrkes ved økt kompetanse og større ansvar hos lokale trafikkstasjoner og produksjonsenheter, utvikling av døgnåpne IT-baserte tjenester og samarbeid med kommunale servicekontor.

2.5.2 Direktoratet for naturforvaltning (DN)

DNs målsetning i forhold til regionalt og lokalt miljøansvar er å gjøre kommunene hovedansvarlig for så stor del av miljøvernpolitikken som mulig, og beholde i regional stat de oppgavene som ikke bør la seg påvirke av lokalpolitiske forhold eller som forutsetter en nasjonal/regional helhetsvurdering. DN mener at en delegering av oppgaver og ansvar til kommunene må skje over lang tid, slik at nødvendig kompetanse og erfaring kan etableres. DN mener videre at det er oppgaver og ansvar av rådgivende og veiledende karakter som i dag ligger hos fylkesmennene som isolert sett kan overtas av fylkeskommunen. Men de mener at det er lite hensiktsmessig å skille disse oppgavene fra oppgaver som kontroll og myndighetsutøvelse knyttet til nasjonale mål, ettersom dette vil medføre en ytterligere oppbygging av dobbeltkompetanse på

regionalt nivå. DN mener at det er ønskelig å samle flere regionale statsetater under en regional statlig styring for å bedre koordinering av statlig politikk og virkemiddelbruk, samt sikre en mer helhetlig opptreden overfor kommuner og næringsliv. DN er enig med utvalget i behovet for å samle kulturminnevernet med den øvrige miljøforvaltningen regionalt.

2.5.3 Statens forurensingstilsyn (SFT)

Betydelig myndighet etter forurensingsloven vil bli delegert fra SFT til fylkesmennene i 2001. Disse myndighetsoppgavene vil være knyttet opp mot kontroll og tilsyn samt klagesaksbehandling og veiledning av kommunene. Fylkesmennene skal også formidle nasjonale mål og forventninger på miljøvernområdet til kommunene, samordne faglig på regionalt nivå, formidle miljøkunnskap og rapportere om miljøstanden til sentralt nivå. SFT mener at disse oppgavene er preget av standardisering, regelorientering og kontroll og har karakter av å skulle ivareta nasjonale interesser. De mener derfor at disse oppgavene naturlig fortsatt hører hjemme hos fylkesmennene. Likevel påpeker SFT at fylkeskommunene kan fylle en rolle som effektiv og profesjonell myndighetsutøver på disse områdene på lik linje med fylkesmennene. SFT mener derfor at det ikke er grunnlag for å tro at en overføring av disse oppgavene til fylkeskommunene vil medføre en nedprioritering av forurensingsoppgavene. For å få en mer enhetlig miljøforvaltning på regionalt nivå, er SFT enig i Oppgavefordelingsutvalgets tilrådning om at kulturminnevernet bør samordnes med den øvrige miljøvernforvaltningen.

2.5.4 Statens nærings- og distriktsutbygningsfond (SND)

SND gir i sin høringsuttalelse uttrykk for at opprettelsen av SNDs distriktskontorer har bidratt til en ryddig ansvars- og oppgavefordeling innenfor næringsutvikling på regionalt nivå og at systemet nå er blitt mer kundevennlig. SND ser ikke behov for store endringer i oppgavefordelingen innenfor næringsutvikling, men ser at noen mindre justeringer kan være ønskelig. Etter SNDs vurdering er det viktig at man i en reform av dagens oppgavefordeling, legger til rette for regionenes muligheter til å være en pådriver for en utviklingsrettet politikk. SND gir sin tilslutning til utvalgets anbefaling om opprettholdelse av et regionalt forvaltningsnivå innenfor arbeidet med næringsutvikling. Når det gjelder størrelse og antall, ønsker ikke SND å gi noen anbefalinger.

2.5.5 Statens helsetilsyn

Etter Helsetilsynets vurdering vil de negative konsekvensene av en sammenlåing av fylkeslege og fylkesmann være større enn de positive effektene man kan forvente å oppnå. Helsetilsynet mener det isteden bør vurderes om pleie- og omsorg og rus tilbakeføres til fylkeslegene, selv om områdene fortsatt skal forankres i sosiallovgivningen. Helsetilsynet gir uttrykk for at arbeidet med forenkling og harmonisering av lovverk og harmonisering av tilsynsmetodikk for helse- og sosialsektorene bør intensiveres. Videre mener Helsetilsynet at fylkeslegene i større grad enn i dag bør kunne regionaliseres.

2.6 Andre høringsinstanser

2.6.1 Sametinget

Sametinget viser til at ved vedtaket av grunnlovsparagraf 110 A og opprettelsen av Sametinget ble en ny prinsipiell politikk overfor samene iverksatt. Sametinget mener at problemet er at dette prinsippet sjelden kommer tilstrekkelig til anvendelse i praksis, ettersom samiske interesser bare unntaksvis omtales i offentlige utredninger samtidig som samiske behov sjelden overveies når avgjørelser tas.

Sametinget viser også til at fylkeskommunene og Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag i liten grad har gjort bruk av muligheten til å koordinere samepolitikken innen sine områder, slik det blant annet pekes på med henhold til regional samepolitisk organisering på tvers av kommune- og fylkesgrenser i St.meld. nr. 41 (1996-97). Sametinget peker på at det ikke bare er Sametinget som skal støtte opp om samiske tiltak. Kommunene og fylkeskommunene må ta sin del av ansvaret, noe Sametinget mener de ikke gjør i tilstrekkelig grad. Sametinget understreker at kommunene fortsatt må stå for skatteinnkrevningen innen sine grenser fordi det både i prinsippet og i praksis vil styrke kommunenes selvstendige økonomiske stilling.

Som en konklusjon hevder Sametinget at det er nødvendig med en gjennomgang av oppgavefordelingsproblematikken ut ifra prinsippene som samepolitikken i landet bygger på. Dette må gjøres før endelig vedtak fattes om oppgavefordelingen mellom stat, fylke og kommune. Sametinget understreker i den sammenhengen følgende:

- Staten må fortsatt være garantisten for en samepolitikk etter vedtatte overordnede prinsipper, og samepolitikken må struktureres slik at aktørene på ulike nivå får et klart definert ansvar.
- Forholdet mellom Stortinget og Sametinget må gjennomgås med sikte på å bedre samarbeidsformen.
- Staten må stå for en nasjonal samepolitikk som forplikter kommunene konkret, og kommunene må påta seg helt konkrete oppgaver og rapportere om gjennomføringen av disse.
- Hvis fylkeskommunene skal opprettholdes er forutsetningen at det defineres klare oppgaver for fylkeskommunene og Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag i saker som berører samene og at det opprettes klare rapporteringssystem. Dersom fylkeskommunene avløses av regioner, eller at det fremtidige system bare vil bestå av to nivåer - stat og kommune - må også hensynet til samiske saker klargjøres og ivaretas.

2.6.2 Kommunenes Sentralforbund (KS)

Høringsuttalelsen fra Kommunenes Sentralforbund til Oppgavefordelingsutvalgets utredning er delt i tre hoveddeler. Hoveddel 1 omhandler generelle forvaltningspolitiske spørsmål, hoveddel 2 er viet enkeltsektorer på regionalt nivå, mens hoveddel 3 dreier seg om enkeltsektorer på kommunalt nivå. Høringsuttalelsen er behandlet av sentralstyret i Kommunenes Sentralforbund. Høringsuttalelsen er enstemmig med unntak av enkelte punkter. Her gjengis flertallets standpunkter.

Generelle forvaltningspolitiske spørsmål

I den generelle forvaltningspolitiske delen gir KS uttrykk for at den overordnede tilnærming til en oppgavefordelingsreform er at de offentlige oppgavene må ha en forankring i folkevalgte organer som sikrer at innbyggerne gis reell innflytelse og ansvar gjennom deltakelse, innsyn og medvirkning. KS legger frem sine hovedkonklusjoner i sju punkter.

1. «Det er nødvendig med en omfattende forvaltningsreform. Det betyr eksempelvis at det både for staten og kommunesektoren i en omstillingsprosess må tas hensyn til de grunnleggende prinsipper og verdier som både Oppgavefordelingsutvalget og Sundsbøutvalget har formulert, og som det er bred enighet om. Mindre justeringer er ingen reform.
2. Det er nødvendig med omfattende forenkling av statlig styring. Det betyr eksempelvis at regler og forskrifter som berører kommunesektoren snarest må saneres i betydelig grad, og øremerkede tilskudd reduseres til et minimum.
3. Det er nødvendig at fylkesmannens og den øvrige regionale statsforvaltnings myndighet reduseres. Det betyr eksempelvis at fylkesmannen utelukkende skal ha tilsyns-, kontroll- og rettssikkerhetsoppgaver og veiledning om lov og regelverk og informasjon om nasjonale målsettinger. Fylkeslege og utdanningskontor reduseres til et nødvendig minimum og samordnes med fylkesmannsembetet.
4. Det er nødvendig at direktoratene, statlige tilsyn og tilsynsordningers antall og oppgaver vurderes og eventuelt avvikles. Det betyr eksempelvis at enkelte direktorater vurderes nedlagt, og at tilsynsorganer og omfattende tilsynsordninger reduseres betydelig. Frigjorte ressurser ved redusert statlig byråkrati bør komme tjenestetproduksjonen i kommunesektoren til gode.
5. Det er nødvendig med tre direkte folkevalgte nivåer. Det betyr eksempelvis, slik Landstinget i KS har presisert, at det opprettholdes et politisk styrt regionalt nivå, og at det må være formell anledning til utprøving med en annen geografisk inndeling lokalt og regionalt.
6. Det er nødvendig å akseptere ulikheter i landet for å skape likeverd. Det betyr eksempelvis at forsøk med ulike løsninger må utprøves for å kunne gi likeverdige tilbud.
7. Det er nødvendig at lokaldemokrati vernes og utvikles. Det betyr eksempelvis at Stortinget må slutte å prise verdien av det kommunale selvstyret, samtidig som det ved sin beslutningsvirksomhet bidrar til det motsatte. Befolkningen må gis mulighet til å påvirke sin hverdag og sitt nærmiljø gjennom deltakelse og delaktighet»

I tillegg til disse hovedkonklusjonene påpeker KS at statlig overtagelse av sykehusene reiser flere spørsmål og uttaler:

«KS er av den oppfatning at hvis staten skal overta sykehusene må den besvare en rekke slike sentrale spørsmål, for derigjennom å synliggjøre en bedre drift, samordning og styring enn ved det nåværende system».

Enkeltsektorer på regionalt nivå

KS sitt utgangspunkt for å vurdere enkeltsektorer på regionalt nivå er at det regionale nivået må tillegges ansvar og myndighet innenfor alle politikkområder som er viktige i det regionale utviklingsarbeidet, og sikres et finansieringsgrunnlag som svarer til de oppgaver fylket skal løse. KS mener at alle politiske oppgaver på regionalt nivå - som til i dag enten har ligget i fylkeskommunen, hos fylkesmannen eller i frittstående regionale statsetater - må legges til det nye folkevalgte regionale nivået. KS fremhever at dette særlig gjelder følgende oppgaver:

Næringsutvikling - offentlig tilrettelegging. De tilretteleggende virkemidlene (bygdeutviklingsmidlene hos fylkesmannen, kompetanse- og veiledningsoppgavene fra fiskeridministrasjonen og de tilretteleggende regionale samordningsmidlene som i dag forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet) for næringsutvikling må samles og legges til det regionale folkevalgte nivået. Det folkevalgte regionale nivået må få større myndighet/innflytelse i forhold til forvaltningen av de bedriftsrettede virkemidlene (SND).

Samferdselsutvikling - utbygging og drift av transportsystemet. Det folkevalgte regionale nivået må overta det offentlige ansvaret for regional land- og sjøbasert samferdsel, ikke bare kollektivtransporten. Dette innebærer bl.a. ansvaret for planlegging, styring og finansiering av riksvegssystemet (eksklusive stamveger), og at tilskuddsansvaret for lokale og regionale jernbaneruter overføres fra staten.

Miljøvern og arealforvaltning. Miljøvernoppgavene i regionen - så vel naturvernet og forurensingsproblematikken som kulturminnevernet - må legges til folkevalgte myndigheter, som også bør ha avgjørelsesmyndigheten i regionale arealforvaltningssaker. Miljøvernforvaltningen hos fylkesmannen bør overføres til det folkevalgte regionale nivået.

Kompetanseutvikling. Det folkevalgte regionale nivået bør tillegges en koordinerende rolle for gjennomføring av kompetansereformen, og få overført ansvaret for opplæringen av arbeidssøkere fra arbeidsmarkedsetaten. Videre bør høyskolesystemet vurderes integrert i et folkevalgt regionalt forvaltningsnivå med vekt på utviklingsoppgaver.

Kultur. Det regionale folkevalgte nivået bør få større ansvar for produksjon, formidling og bestilling av kulturtjenester, bl.a. ved at ansvaret for region-/landsdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner innenfor scenekunst, musikk, museum og billedkunst overføres til det nye fylket.

KS legger vekt på at de nevnte oppgavene må ses i sammenheng og dermed samles under felles politisk ledelse:

«De regionale utviklingsoppgavene er gjensidig avhengig av hverandre. Tilrettelegging for næringsutvikling er avhengig av samferdsels tiltak, av utdanning og forskning, av arealforvaltning og miljøtiltak, av den regionale kulturen mv.. Utbygging og drift innenfor samferdselssektoren, må ses i sammenheng med næringsutviklingen, med endringer i bosettingsmønsteret, med miljøkrav og arealforvaltning. Dette gjør det nødvendig å samle disse politiske kjerneoppgavene innenfor det regionale utviklingsarbeidet i «det nye fylket».»

Enkeltsektorer på kommunalt nivå

KS har også tatt standpunkt til Oppgavefordelingsutvalgets forslag som berører kommunalt nivå:

Havn: KS viser til det varslede utvalget som skal utrede grunnlaget for ny havne- og farvannslov, og finner det naturlig at Oppgavefordelingsutvalgets og KS' prinsipielle forvaltningspolitiske syn legges til grunn for utvalgets arbeid.

Transportordninger for funksjonshemmede: KS er enig i utvalgets vurdering og begrunnelse om at ansvaret for spesialtransport for funksjonshemmede overføres fra fylkeskommunene til kommunene.

Vann, avløp og renovasjon: KS slutter seg til utvalgets vurdering og begrunnelse om at VAR-sektoren fortsatt bør være et kommunalt ansvar.

Arbeid, sosial og trygd: KS er enig i utvalgets forslag om at arbeidsmarkeds-etaten, trygdeetaten og sosialetaten må ha en klar forpliktelse til å delta i etablering og drift av offentlige servicekontorer (OSK). For å få til konkrete resultater mener KS at det er nødvendig med et faglig samarbeid på brukernes premisser, som i sterkere grad forplikter sektoretatene og som går lenger enn OSK-konseptet.

Helse- og sosialsektoren: KS registrerer at det i utvalget er ulike syn på flere av de detaljspørsmålene som omfattes av dette punktet. KS regner med at en del av disse enkeltsektorene vil bli nærmere vurdert på bakgrunn av det prinsipielle grunnsyn som Stortinget vil legge til grunn for den omfattende forvaltningsreformen innenfor spesialisthelsetjenesten.

Næringsmiddeltilsyn: KS går i mot utvalgets forslag om å statliggjøre kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsyn. KS mener at det lokale næringsmiddeltilsyn bør ligge hos kommunene slik at tilsyn- og laboratorietjenester kan tjene næringsliv og forbrukere.

Grunnskole og videregående opplæring: KS understreker utvalgets påpeking av at den sterke statlige styringen av undervisningssektoren begrenser kommunesektorens muligheter for å tilpasse sitt opplæringstilbud til innbyggernes ønsker og kommunens og regionens behov, og at den har uheldige konsekvenser for kostnadseffektiviteten.

KS er også enig med utvalget i at virksomheten til statens utdanningskontorer i fylkene må begrenses. Når det gjelder forhandlingsansvaret for undervisningspersonell fastslår KS at arbeidsgiveransvaret og partsansvaret må høre uløselig sammen. Under henvisning til Oppgavefordelingsutvalgets anbefaling, krever KS på ny at den nåværende ordning opphører.

Skolefritidsordningen og musikk- og kulturskoletilbud: KS slutter seg til utvalgets vurdering om at dette er eksempler på områder hvor det er grunn til å stille spørsmål ved statens bruk av styringsmidler. De øremerkede tilskuddsordningene bør innlemmes i inntektssystemet.

Skoleskyss: KS er enig i utvalgets anbefaling om at skyss av førskolebarn etter opplæringsloven overføres fra fylkeskommunene til kommunene.

Sivil rettspleie på grunnplanet: Utvalget har konkludert med at det økonomiske og administrative ansvar for den sivile rettspleien på grunnplanet bør overtas av staten i sin helhet. Den sivile rettspleie på grunnplanet er tidligere blitt utredet av Justisdepartementet. I sin høringsuttalelse, våren 1997, sluttet KS seg til hovedsynspunktet i utredningen om at den sivile rettspleie er en statlig oppgave og at de organisatoriske konsekvenser av dette må følges opp.

Barnevern: KS slutter seg til utvalgets vurdering om at fylkesmannens rolle må begrenses til tilsyn, kontroll og klage, samt veiledning knyttet til lov- og regelverk og nasjonale mål.

Barnehager: KS støtter utvalgets vurderinger om behovet for å redusere statens styring på barnehagesektoren og forenkle lov- og regelverk.

Innkrevning av skatter og avgifter: KS er av den oppfatning at ansvaret for fellesinnkrevningen av skatter og avgifter bør ligge hos kommunene.

2.6.3 Landsorganisasjonen (LO)

LO er enig i Oppgavefordelingsutvalgets tilråding om at fylkeskommunen videreføres og at antallet fylker reduseres til 10-15. Etter LOs vurdering bør det fortsatt være direkte valg til fylkestinget. LO er videre enig i at staten må redusere detaljstyringen av kommunesektoren, og mener at fylkesmennenes oppgaver må vurderes i denne sammenhengen og i lys av endringer i fylkeskommunenes ansvar. LO er også enig i at man på visse områder kan styrke det utvalget kaller «utviklingsrollen» til fylkeskommunene, og de nevner særskilt arealforvaltning som et aktuelt område. LO viser til kompromisset om styringen av SND som ble vedtatt i 1996, og de mener at det ikke vil være konstruktivt å ta opp spørsmålet om regionale politiske føringer på virkemiddelbruken i SND på nytt.

LO mener at behovet for å fornye og styrke offentlig sektor, og utviklingen innenfor teknologi, kommunikasjoner og bosetting gjør at spørsmålet om kommunestruktur bør vurderes på nytt av regjeringen og Stortinget. De mener det bør legges til rette for en prosess, basert på frivillighet fra kommunenes side, som sikrer en mer tidsmessig kommunestruktur. Statens bidrag bør være å endre de økonomiske rammebetingelsene slik at de ikke hemmer hensiktsmessige sammenslåinger.

LO mener at endringer i organiseringen av offentlige oppgaver i samferdssektoren bør avvente behandlingen av Nasjonal Transportplan. De er enige med flertallet i utvalget om at ansvaret for arbeidsmarkedsopplæringen bør forbli et statlig ansvar. LO støtter utvalgets forslag om å samordne arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialetaten bedre gjennom å utvikle gode offentlige servicekontorer.

2.6.4 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) viser til at det ikke er klart dokumentert, på den ene side, at kommunene, fylkeskommunene og staten fortsatt bør utgjøre de sentrale deler av velferdssystemet, eller på den annen side at tonivå-modellen er noen bedre løsning enn dagens ordning. YS mener det finnes fordeler og ulemper ved begge løsningene. For YS er det viktig at sykehusenes tilknytningsform, uansett løsning, innebærer mulighet for politisk styring og kontroll, og at sykehusene fortsatt fungerer som forvaltningsbedrifter, og ikke blir selvstendige rettssubjekter. YS mener at direkte valg til fylkestinget ikke har vært noen stor suksess og går inn for at man innfører en indirekte valgordning med utgangspunkt i dagens kommunestyresammensetning. YS støtter Oppgavefordelingsutvalgets understrekning av at det kommunale selvstyre bør styrkes, og det bør finne sted en nedbygging av statlig kontroll med lokalt og regionalt nivå. Samtidig understreker YS at nasjonale målsettinger og standarder må veie tungt i gjennomføringen av oppgavene særlig i helse-

sosial- og utdanningssektorene. YS er gjennomgående kritisk til at de ansattes organisasjoner ikke er trukket nærmere inn i Oppgavefordelingsutvalgets arbeid.

2.6.5 Akademikernes Fellesorganisasjon

Akademikernes Fellesorganisasjon (AF) går inn for at det fortsatt skal være tre folkevalgte forvaltningsnivåer her i landet, men at antall enheter på det regionale nivået bør bli færre. AF mener at den direkte valgordningen til fylkestinget bør opprettholdes. Videregående opplæring bør etter AFs vurdering fortsatt være et fylkeskommunalt ansvar, mens staten bør overta ansvaret for spesialisthelsetjenesten. AF mener at koordineringen av kompetansereformen bør ligge til fylkeskommunene, og at fylkeskommunene bør være representert i styrene til de høyere utdanningsinstitusjonene. AF går i mot at det nedsettes et utvalg med mandat å begrense statens styring av grunnskolen og videregående opplæring, og er forundret over Oppgavefordelingsutvalgets forslag om å overføre forhandlingsansvaret for lærere til Kommunenes Sentralforbund.

2.6.6 Akademikerne

Akademikerne mener det fortsatt er behov for et folkevalgt forvaltningsnivå mellom kommunene og staten. Det regionale nivået bør få et større ansvar for regionale utviklingsoppgaver, mens ansvaret for spesialisthelsetjenesten bør overføres til staten. Akademikerne gir uttrykk for at antall fylker bør reduseres til 10-15, og at fylkestinget bør velges gjennom en indirekte valgordning. Akademikerne påpeker at Oppgavefordelingsutvalget ikke har gått inn på konsekvenser for arbeidstakerne av endringer i organiseringen av offentlig forvaltning.

2.6.7 Norsk kommuneforbund

Norsk Kommuneforbund (NKF) slutter seg til Oppgavefordelingsutvalgets anbefalinger om å opprettholde tre folkevalgte forvaltningsnivåer. Forbundet deler utvalgets syn på at de oppgaver som fylkeskommunen i dag forvalter er så store at disse ikke kan legges til kommunalt nivå. NKF frykter at dersom fylkeskommunen nedlegges som forvaltningsorgan vil det bli et betydelig press på dagens kommuneinndeling, som igjen vil føre til betydelig færre kommuner på sikt. Utviklingsmodellen som Oppgavefordelingsutvalget har skissert, er etter NKF's oppfatning den modellen som best ivaretar demokrati- og nærhetsprinsippet. NKF går inn for at spesialisthelsetjenesten fortsatt skal eies og drives av fylkeskommunen. Videre mener forbundet at det bør vurderes om fylkeskommunene kan få ansvar for oppgaver som i dag tilligger staten, for eksempel arbeidsmarkedspolitik, boligpolitikk og høyskolene. Når det gjelder endringer i fylkesinndelingen mener NKF det må vurderes ut fra hva som er mest hensiktsmessig. NKF legger til grunn at en endring av fylkesstrukturen må avgjøres av fylkene selv. NKF er gjennomgående kritisk til at de ansattes organisasjoner ikke er trukket nærmere inn i Oppgavefordelingsutvalgets arbeid.

2.6.8 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)

Etter NHOs syn er det ikke lenger nødvendig med et direkte folkevalgt forvaltningsnivå mellom stat og kommune. NHO mener at de nåværende fylkeskommuner kan avvikles. De begrunner dette med at folk generelt føler liten identitet med sin fylkeskommune, og med at fylkeskommunen ikke er blitt det viktige organet for næringslivet man trodde det skulle bli. I følge NHO vil en avvikling av dagens fylkeskommuner ikke innebære større grad av sentralisering. NHO ønsker at det legges flere oppgaver og gis større selvstendighet til kommunene, og at det opprettholdes desentralisert forvaltning av viktige statlige funksjoner ettersom det fortsatt vil være behov for regional organisering av statlige forvaltningsoppgaver.

NHO mener at det er nødvendig å se spørsmålet om kommunestruktur i sammenheng med en forvaltningsreform, og mener at antallet kommuner må reduseres for å få en mer effektiv offentlig forvaltning. Når det gjelder oppgaveløsning vil NHO overføre ansvaret for videregående opplæring, deler av samferdselssektoren og næringspolitiske virkemidler til kommunene. Noen av disse oppgavene må kommunene utføre ved hjelp av interkommunalt samarbeid. NHO forutsetter at staten overtar driften av sykehusene, som blir organisert som selvstendige enheter, fortrinnsvis aksjeselskaper.

Når det gjelder regionalisering av statlige forvaltningsoppgaver, mener NHO at det bør legges opp til vesentlig større regioner enn dagens fylker. De mener samtidig at det ikke bør legges opp til faste regioner for alle de ulike forvaltningsoppgavene, men at man praktiserer mer fleksible regionale inndelinger.

Vedlegg 3

Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene i andre land

3.1 Innledning

Det finnes en rekke ulike modeller for organiseringen av forvaltningen og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene i ulike land. En inndeling av de vesteuropeiske landene i en nordisk modell, en britisk modell, en mellom-europeisk modell og en søreuropeisk modell er ofte vanlig. I dette vedlegget vies den nordiske modellen særlig oppmerksomhet, og det blir lagt særlig vekt på å få frem ulikheter i de nordiske lands valg av forvaltningsløsning på regionalt nivå. Innledningsvis vil imidlertid de øvrige vesteuropeiske modellene gis en kortfattet presentasjon.

3.1.1 Den britiske modellen

Den britiske modellen omfatter Storbritannia og Irland. Denne modellen er kjennetegnet av relativt store og befolkningstunge kommuner. Det gjennomsnittlige innbyggertallet for kommunene i Storbritannia er på ca. 100 000. Lokalforvaltningen i Storbritannia er inndelt i *districts*, *metropolitan districts*, *boroughs* og *counties*. I London ivaretas alle de kommunale oppgavene av London boroughs. Det eksisterer ikke et overgripende kommunalt nivå som omfatter hele Londonområdet. Et lignende system finnes i seks andre storbyer. I den øvrige delen av England har lokalforvaltningen to nivåer hvor *districts* tilsvarer de nordiske kommunene mens *counties* dekker et større geografisk område og kan i noen grad sammenlignes med de nordiske fylkeskommunene. I Skottland og Wales ble det gjennomført en reform av lokalforvaltningen i 1996 som innebar at det ble opprettet såkalte *unitary councils*, henholdsvis 32 i Skottland og 22 i Wales. Reformen innebar at oppgavene som regionene (*counties*) og kommunene (*districts*) tidligere hadde ivaretatt ble lagt til samme organ.

Et annet kjennetegn ved den britiske modellen er at kommunenes kompetanse er positivt avgrenset (det såkalte *ultra vires* prinsippet). Det innebærer at kommunenes myndighet er begrenset til de oppgaver som lovgivningen positivt pålegger dem. I Storbritannia, men i mindre grad i Irland, ivaretar kommunene viktige oppgaver på velferdsområdet. De viktigste oppgavene i kommunene er knyttet til utdanning (grunnskole, videregående skoler og yrkesskoler), kulturoppgaver, samt oppgaver i sosialsektoren. I motsetning til de fleste andre vesteuropeiske land har reformvirksomheten i Storbritannia de siste tjue år i større grad vært kjennetegnet av sentralisering og privatisering enn desentralisering. Det kan imidlertid se ut til at denne trenden er i ferd med å snu. Opprettelsen av egne parlament for Skottland og Wales, samt utvikling av regionale utviklingskontorer (Regional Development Agencies) med en viss grad av folkevalgt innflytelse kan peke i den retning.

Løsningen av betydelige velferdsoppgaver er lagt til det statlige nivå. Organiseringen av helseforvaltningen er et eksempel på det. The National Health Service er en frittstående statlig forvaltning med egen distriktsinnde-

ling som går på tvers av den kommunale distriktsinndelingen. Den regionale statsforvaltningen er videre kjennetegnet av en omfattende sektoradministrasjon. Et særtrekk ved Storbritannia i den forbindelse er de såkalte *quangos* (*quasi-autonomous non-governmental organisations*). Dette er frittstående forvaltninger med bestemte oppgaver underlagt et regjeringsoppnevnt styre. Det er innenfor denne typen forvaltningsenheter at mye av ekspansjonen i den offentlige forvaltningen har skjedd de seneste tiår. Mangfoldet av statlige forvaltningsenheter på ulike nivå har ført til en fragmentert og oppsplittet forvaltning. På den bakgrunn ble Government Regional Offices opprettet i 1994 for å oppnå bedre koordinering og økt effektivitet i implementeringen av den statlige politikken på lokalt og regionalt nivå. Flere tidligere separate statlige etater er integrert i de nye kontorene og arbeidet skal ha et tverrsektorielt siktemål.

3.1.2 Den mellomeuropeiske modellen

Denne modellen omfatter Tyskland, Østerrike og Sveits. Disse landene er kjennetegnet ved at lokalforvaltningen inngår i en føderal struktur, som innebærer at statsmakten er delt mellom forbunds nivå og delstatsnivå. Forbunds nivået har ansvar for utenrikspolitikk, finanspolitikk, forsvar og andre områder med eksplisitt nasjonal interesse. Delstatene har i prinsippet lovgivningsmyndighet på alle andre områder så lenge man holder seg innenfor de rammer som er trukket opp på forbunds nivå. Delstatene har eksempelvis lovgivningsmyndighet overfor kommunene. Det er derfor forholdsvis stor variasjon fra delstat til delstat med hensyn til hvordan de lokale myndighetene er organisert og hvilke oppgaver de ivaretar. Kommunene har imidlertid en allmenn kompetanse som innebærer at de kan ta på seg alle oppgaver som ikke uttrykkelig er lagt til andre organer gjennom lovgivningen.

Den administrative inndelingen i de tre landene varierer også betydelig, i Sveits finnes det f.eks. ikke et mellomnivå mellom kantonene og kommunene mens i Tyskland er det i mange delstater to nivå mellom delstat og kommune. Den tyske administrative strukturen består i dag av: 16 Länder, 32 Bezirksregierungen, 439 Kreise og 14 458 Gemeinden (Larsson, Nomden & Petiteville 1999). De vel 14 000 kommunene omfatter i noen tilfeller storbyer, men mange er svært små. Det finnes derfor et utstrakt interkommunalt samarbeide på en rekke områder. Det neste kommunale nivået, Kreise, kan i motsetning til kommunene bare ivareta oppgaver som er definert gjennom lovgivningen. Gemeinde er direkte folkevalgte organer mens styringsorganene i Kreise består av representanter utnevnt av kommunene. Regierungsbezirke er delstatsmyndighetenes generelle representant på regionalt nivå. Regierungsbezirke har oppgaver når det gjelder tilsyn av Gemeinde og Kreise, de administrerer (del-)statlige støtteordninger, de har ansvar for å koordinere fysisk planlegging og fungerer i tillegg som forvaltningsdomstol for administrative beslutninger.

Prinsippet om at oppgaver skal legges på lavest mulig effektive nivå (subsidiaritetsprinsippet) er et sentralt element i føderalstatlig tenkning. I tråd med dette prinsippet utfører kommunene en rekke oppgaver på ulike områder. De viktigste er knyttet til undervisning, sosial velferd og fysisk planlegging. De senere år har det vært en tendens til at delstatsmyndighetene har flyt-

tet oppgaver fra Gemeinde til Kreise for å oppnå stordriftsfordeler. Det tyske systemet er videre kjennetegnet ved stor grad av ansvarsdeling mellom nivåene for ivaretagelsen av oppgaver. Det er sjelden at ett nivå alene har ansvaret for en oppgave. Grunnskolen kan nevnes som et eksempel hvor kommunenes ansvar består i å stille skolelokaler til rådighet mens delstatsmyndighetene bestemmer timetall, klassestørrelser, ansettelse av lærere og selve undervisningens innhold.

Selv om lokalforvaltningsorganene utfører oppgaver i tilknytning til viktige velferdsområder, er det viktig å understreke at de tyske kommunene ikke kan sammenlignes med de nordiske velferdskommunene. Betydelige deler av de velferdsoppgaver som i Norden ivaretas av kommuner og fylkeskommuner, er i Tyskland del av et forsikringsbasert system. Stort sett hele helsesektoren og mesteparten av sosialområdet er eksempelvis plassert på siden av forvaltningsapparatet. Tjenestene tilveiebringes og finansieres gjennom forsikringsselskaper på de ulike områder, mens selve oppgaveløsningen ivaretas av frivillige organisasjoner, stiftelser og forskjellige kirkelige organisasjoner. For de fleste er det obligatorisk med medlemskap i slike forsikringsordninger.

3.1.3 Den søreuropeiske modellen

Den søreuropeiske, eller napoleonske, modellen omfattet opprinnelig et stort antall stater i Vest- og Sør-Europa. Frankrike, Belgia, Nederland, Luxemburg, Spania, Portugal, Italia og Hellas har alle til felles at forvaltningsapparatet bærer preg av det såkalte prefektstyret som gjerne blir omtalt som Napoleons viktigste bidrag til moderne statsstyre. Prefektstyret forutsetter utnevning av en overordnet statlig embetsmann som representerer statsmakten innenfor et område. Denne modellen er kjennetegnet av en sterk sentralmakt og detaljert styring av kommunene ved de statlige prefekter. Innenfor dette systemet er det også vanlig med et meget stort antall kommuner. I flere av de nevnte landene er det imidlertid gjennomført store reformer for å desentralisere forvaltningen og land som Nederland og Belgia kan i dag sies å ligge tettere opp mot henholdsvis de nordiske og mellom europeiske modellene.

Frankrike har til dels bevart den sentralistiske strukturen selv om det også her er gjennomført en rekke reformer i desentralistisk retning de siste tiår. Reformene har særlig vært rettet mot demokratisering og styrking av mellomnivåene i Frankrike, departements og régions. Tabell 3.1 viser hvilke enheter lokalforvaltningen i Frankrike i dag omfatter.

Tabell 3.1: Lokalforvaltningen i Frankrike

Regioner (régions)	26
Fylker (departements)	100
Kommuner (commune)	36 763
Byregioner (communautés urbaines)	10
Interkommunale selskap (syndicats intercommunaux)	14 081

Kilde: Baldersheim 1998

Regionene ble opprettet i 1964 som et statlig forvaltningsnivå med særlig ansvar for samfunnsplanlegging. Gjennom en desentraliseringsreform i 1982

har imidlertid regionene fått regional forankring ved at representantene til de styrende organer blir utpekt ved direkte valg. Oppgaveområdet ble også utvidet og regionene har i dag betydelige oppgaver knyttet til planlegging og regional utvikling, finansiering av ulike offentlige virksomheter samt ansvar for bygging og vedlikehold av videregående skoler (lycées). Regionene spiller en sentral rolle når det gjelder de såkalte planleggingskontrakter, *contrats de plan*. Planleggingskontrakter er instrumenter for å samordne statlige, regionale og lokale investeringer. Innenfor rammen av nasjonale planer blir regioner, fylker og kommuner invitert til å delta i prosjekter eller komme med forslag om prosjekter som de mener bør prioriteres. Deretter blir det forhandlet mellom de involverte partene om en fordelingsnøkkel for virksomheten.

Fylkene (départements) har vært en vesentlig del av fransk forvaltning siden den franske revolusjon. De ble opprinnelig opprettet for å ivareta den statlige forvaltningen innenfor et geografisk område under ledelse av den statlig oppnevnte prefekten. Desentraliseringsreformen i 1982 endret imidlertid også fylkenes rolle i forvaltningen. Prefektens stilling ble noe svekket samtidig som det valgte styret (siden 1871) har fått større myndighet⁵⁾. Fylkenes oppgaver er i hovedsak knyttet til helse- og sosialområdene, og til bygging og vedlikehold av offentlige bygninger som skoler (grunnskoler), veger, havner etc. De har også betydelige oppgaver innenfor natur- og miljøvern.

Kommunene i Frankrike er svært små. Ca. 90 prosent har færre enn 2 000 innbyggere. På grunn av de mange små kommunene er det svært vanlig med interkommunalt samarbeid. Det er i hovedsak basert på frivillighet og opprettet i forhold til en bestemt funksjon/oppgave.

Grunnloven fastslår at det skal finnes kommuner, og kommuneloven gir kommunene rett til å ta seg av alle oppgaver av lokal interesse som ikke gjennom lovgivning er lagt til andre organer. Kommunenes oppgaver består både av frivillige oppgaver og lovbestemte oppgaver. De lovpålagte omfatter mindre veger, brannvesen, fysisk planlegging, politi, befolkningsstatistikk og allmenne valg. De tre sistnevnte oppgavene er et særlig ansvar for kommunens borgermester og oppgaver han utfører på vegne av staten. De frivillige oppgavene er i stor grad knyttet til kultur og turisme.

3.1.4 Den nordiske modellen

Den nordiske modellen er kjennetegnet av en stor offentlig sektor og stor grad av desentralisering i løsningen av offentlige oppgaver. I internasjonal sammenheng skiller de nordiske landene seg klart ut med høyt kommunalt konsum målt i forhold til bruttonasjonalprodukt. Kommunesektoren har større betydning for gjennomføringen av offentlig politikk i de nordiske landene enn i andre europeiske land. Organiseringen av lokalforvaltningen i landene har i stor grad felles struktur, men Finland skiller seg ut ved ikke å ha et direktevalgt regionalt nivå. I det følgende gis en nærmere gjennomgang av organiseringen av det regionale nivået og oppgavefordelingen mellom nivåene i Danmark, Finland og Sverige.

⁵⁾ Prefektens kontrollrolle overfor kommunene har blitt svekket, men samtidig har prefektene i tiltakende grad blitt mer betydningsfulle som samordnere av offentlig politikk. Det hevdes derfor at prefektinstitusjonen i dag spiller en viktigere rolle som regulerende organ enn som kontrollorgan (Larsson m.fl. 1999).

3.2 Danmark

3.2.1 Forvaltningsorganisering

Den offentlige forvaltning i Danmark er i likhet med de øvrige nordiske land inndelt i statlig og kommunal administrasjon. Den statlige administrasjonen består av sentrale, regionale og lokale forvaltninger, mens den kommunale består av kommuner og amtskommuner. Amtskommunene og kommunene har hvert sitt oppgaveområde og er likestilt med hensyn til kompetanse. Danmark er i dag administrativt inndelt i 14 amt og 275 kommuner (inklusive København og Frederiksberg kommuner). København og Frederiksberg kommuner har en særlig status og fungerer som både amt og kommune. Det gjennomsnittlige innbyggertallet i danske kommuner er 18 800 innbyggere, variere fra 2 500 i den minste kommunen til 463 000 innbyggere i den største. Gjennomsnittlig innbyggertall i amtene er 329 000 innbyggere.

3.2.2 Den statlige administrasjonen

Ministeriene er den øverste ledelse av den sentrale statsforvaltning. Direktorat eller styrelser er fellesbetegnelsen for en rekke sentrale statsorganer som er underlagt ministeriene. Direktoratenes og styrelsens arbeidsoppgaver er normalt å fatte beslutninger innenfor et bestemt område og fungere som rådgivende organ for ministeriene. En annen type statlige forvaltningsorganer utgjøres av råd og nemnder. Slike råd og nemnder finnes både på sentralt, regionalt og lokalt nivå. De er gjerne sammensatt av særskilt sakkyndige og tillagt selvstendig kompetanse til å treffe beslutninger på bestemte områder. Flere av disse organene har domstollignende karakter som f.eks. ulike typer ankenemnder.

På regionalt nivå er staten representert gjennom statsamtene. I dag er det 15 statsamt i Danmark (inkl. Københavns Overpræsidium), som stort sett er sammenfallende med amtskommunene ⁶⁾

. Hvert statsamt ledes av en amtmann som er utpekt av regjeringen. Arbeidsoppgavene omfatter i hovedsak familierettslige saker og oppgaver med tilsyn av kommunene. I statsamtet finnes videre en sosial ankenemnd og en pasientklagenemnd som amtmannen er formann for, og som statsamtet yter sekretariatsmessig bistand til. I 1997 ble det totalt utført 749 årsverk i de danske statsamt. Annen statlig organisering på amtsnivå utgjøres av arbeidsformidling og embetslegeinstitusjoner. 1. januar 2000 ble det opprettet 11 næringsmiddelregioner (fødevareregioner) som skal ivareta kontrolloppgaver innenfor næringsmiddelområdet. Hensikten med den nye organiseringen er å sikre en sammenhengende og effektiv kontroll «fra jord til bord».

3.2.3 Det lokale selvstyret

De kommunale nivåenes selvstyre er skrevet inn i den danske grunnloven. Grunnlovsbestemmelsen skal beskytte kommuners og amtskommuners

⁶⁾ København statsamt omfatter riktignok på noen områder også Frederiksberg kommune, mens oppgaver i relasjon til København kommune, bortsett fra det kommunale tilsyn, forestås av Københavns Overpræsidium, som også kan betegnes som et statsamt. Det kommunale tilsyn med København og Frederiksberg kommuner ivaretas av Indenrigsministeriet.

eksistens som selvstendige forvaltningsnivåer, men det betyr likevel ikke at kommunenes og amtenes oppgaver ikke kan reguleres gjennom lovgivningen. Kommuner og amtskommuner er pålagt en rekke oppgaver gjennom lovgivningen, men lovene for de ulike oppgaveområder er vanligvis utformet som rammelover med rom for lokal tilpasning i oppgaveløsningen. Graden av frihet med hensyn til oppgaveløsning varierer imidlertid fra sektor til sektor. Fordelingen av oppgaver er ikke i alle tilfeller lovbestemt. Kommuner og amtskommuner kan ta på seg oppgaver eller yte tilskudd til ulike typer virksomhet etter egne ønsker og behov så lenge oppgavene ved lov ikke er tillagt andre myndigheter. Det lokale selvstyret er med andre ord negativt avgrenset som i de øvrige nordiske land.

Nærmere lovbestemmelser om kommunene og amtskommunene finnes i lov om kommunernes styrelse. Loven inneholder regler som gjelder for både kommuner og amtskommuner og dreier seg om kommunenes organisasjon og styring, samt at den gir bestemmelser om tilsynet av de kommunale institusjoner. Danske kommuner og amtskommuner har stor grad av frihet til å organisere seg slik de selv ønsker.

Tilsynet med kommunene er lagt ut til såkalte tilsynsråd. Amtmannen er formann og i tillegg har tilsynet fire medlemmer, som velges direkte av det amtskommunale amtsrådet blant dets medlemmer. Tilsynsrådet fører tilsyn med kommunene etter alminnelige forskrifter for hvordan tilsynsrådenes innvendinger skal utøves. Tilsynsmyndighetene kan annullere et kommunestyres beslutninger når beslutningen strider mot lovgivningen eller hvis den mangler lovhjemmel. Tilsynsrådets avgjørelser kan ankes til Indenrigsministeriet, og i siste instans til domstolene.

Sammenlignet med en rekke andre land har lokalstyreorganene i Danmark stor grad av frihet til å påvirke inntektsnivået. Kommuner og amtskommuner har frihet til å selv bestemme størrelsen på den kommunale/amtskommunale skatteøren. I dag er skatteinntektene kommunenes og amtskommunenes viktigste inntektskilde og utgjør totalt 58 prosent av de samlede inntektene. Statlige rammetilskudd utgjør ca. 10 prosent, mens 24 prosent av inntektene består av drifts- og anleggsmidler samt renteinntekter m.v.. Andelen øremerkede statlige tilskudd (refusjoner) er kraftig redusert siden kommunereformen og utgjør i dag totalt 8 prosent av samlede inntekter. For å unngå uakseptable forskjeller med hensyn til skattenivå og tjenestetilbud er det etablert et utjevningssystem som dels består i en utjevning av skattegrunnlag, dels en utjevning av utgiftsbehov og dels av statlige tilskuddsordninger.

Selv om kommuner og amtskommuner har stor frihet til å styre egne inntekter og dermed aktivitetsnivået innenfor sine myndighetsområder, blir det fastsatt rammer for veksten i kommuneøkonomien gjennom årlige budsjettavtaler mellom staten og de kommunale parter, dvs. Amtrådsforeningen og Kommunernes Sentralforbund.

Det innebærer at regjeringen og de kommunale parter i fellesskap forhandler om retningslinjene for det kommende års kommunale økonomi. På 1990-tallet har avtalene dreiet seg om å holde den kommunale skatteutskrivning i ro.

3.2.4 Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene

Grunnlaget for dagens oppgavefordeling ble lagt gjennom den omfattende kommunalreformen som ble innledet i 1970. Kommunalreformen omtales gjerne som en reform, men bestod i realiteten av gjennomgripende endringer på tre områder. Disse områdene gjaldt for det første inndelingen av de kommunale og amtskommunale enheter, for det andre oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, og for det tredje byrdefordelingen med hensyn til finansieringen av de offentlige oppgaver.

Det viktigste målet med en ny kommune- og amtsinndeling var å opprette færre og større enheter. En ny inndeling ble sett på som nødvendig for at kommunene og amtskommunene skulle være i stand til å løse de oppgaver de var pålagt. Resultatene av den nye inndelingen var at antall kommuner ble redusert fra 1 400 til 275, mens antallet amtskommuner ble redusert fra 25 til 14. Kommunenes minimumsstørrelse ble først og fremst bestemt ut fra hva man anså som nødvendig befolkningsgrunnlag for å drive grunnskolen, noe som ble beregnet til ca. 6 000 innbyggere. At man havnet på 14 amt skyldes bl.a. at man mente at et spesialisert sykehus burde ha et befolkningsgrunnlag på minst 200 000 innbyggere for å bli drevet rasjonelt. Videre ble det lagt vekt på at de nye enhetene skulle omfatte områder som befolkningsmessig og økonomisk utgjorde en sammenheng ⁷⁾.

Med målsettingen om å skape bærekraftige enheter skulle den nye kommunale og regionale inndelingen som ble innført i 1970 gjøre behovet for kommunalt samarbeid mindre. Modellen med kommunalforbund ble generelt ansett som uheldig på grunn av den indirekte finansieringsformen og problemene med hvor demokratisk ansvar skal plasseres. Noen oppgaver av teknisk karakter løses imidlertid fortsatt av flere kommuner sammen gjennom interkommunalt samarbeid.

Inndelingsreformen ble koblet til en oppgave- og ansvarsfordelingsreform. Med inndelingsreformen var grunnlaget lagt for, i tråd med nærhetsprinsippet, å desentralisere en rekke oppgaver fra stat til kommune. Oppgavefordelingsreformen ble ikke gjennomført over natten, men gjennom en rekke forskjellige lovendringer utover på 1970-, 1980- og 1990-tallet.

Det tredje elementet i den danske kommunalreformen gjaldt finansieringen av de offentlige oppgaver, eller byrdefordelingsreformen. Forut for denne reformen hadde amtet en begrenset selvstendig finansiering. I sin helhet hvilte den på statlige refusjoner og adgang til å kreve inn eiendomsskatt. Et sentralt siktemål med byrdefordelingsreformen var å klargjøre sammenhengen mellom kompetansen til å fatte beslutninger med utgiftsmessige konse-

⁷⁾ Hovedstadsområdet ble ikke omfattet av inndelingsreformen i 1970. I stedet ble det i 1974 etablert et indirekte valgt Hovedstadsråd bestående av representanter for København og Frederiksberg kommuner samt København, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner. Rådet fikk i oppgave å ivareta den overordnede koordinering for hovedstadsområdet. Det ble nedlagt i 1989. Etter langvarige diskusjoner om organisering av hovedstadsområdet på 1990-tallet vedtok Folketinget i 1999 at det skulle opprettes et *Hovedstadens Udviklingsråd* for å styrke samarbeidet innenfor hovedstadsområdet. Rådet ble etablert 1. januar 2000 og medlemmene i rådet utpekes av og blant styringsorganene i København kommune, Frederiksberg kommune, København amtskommune, Frederiksborg amtskommune og Roskilde amtskommune. Utviklingsrådet skal ha ansvaret for å løse oppgaver som berører hele hovedstadsområdet. Det dreier seg om samarbeid om Øresundsregionen, regionplanlegging, trafikkplanlegging, kollektivtrafikk, næringsutvikling, turisme og kultur.

kvenser og det økonomiske ansvaret for å dekke inn utgiftene. For å oppnå dette ble retten til å skrive ut skatt (inntektsskatt og eiendomsskatt) utvidet, og i tillegg ble det gjennomført en reform av tilskuddsystemet fra staten til kommunene. Refusjonsordninger ble oppgitt til fordel for generelle tilskudd som ikke var øremerket til bestemte formål. I forbindelse med innføringen av generelle tilskudd ble også totalbalanseprinsippet innført. Prinsippet innebærer at for hver ny oppgave som overføres til kommunene og amtskommunene blir kommunene og amtskommunene økonomisk kompensert slik at oppgaveendringen ikke påvirker det lokale skattenivået.

Samlet innebar inndelingsreformen, oppgavefordelingsreformen(e) og byrdefordelingsreformen at forutsetningen var lagt for en utstrakt desentralisering av dansk offentlig sektor. I dag har Danmark en svært desentralisert forvaltning. De kommunale nivåers andel av offentlige utgifter er meget høy, også sammenlignet med de øvrige nordiske land.

3.2.5 Hovedtrekkene i dagens oppgavefordeling

Dagens oppgavefordeling mellom stat, amtskommuner og kommuner reflekterer prinsippene om nærhet og bærekraftige enheter som ble knesatt gjennom kommunalreformen i 1970. Tabell 3.2 gir en oversikt over dagens oppgavefordeling.

Tabell 3.2: Oppgavefordelingen i Danmark

Statlige oppgaver	Amtskommunale oppgaver	Kommunale oppgaver
- Politi, forsvar og rettsvesen	- Sykehusvesen	- Grunnskole
- Utenriktjeneste og utviklingsbistand	- Helseforsikring	- Barnehager
- Høyere utdanning og forskning	- Andre helseoppgaver	- Eldreomsorg
- Sykelønn, barnetrygd og pensjoner	- Videregående utdanning	- Bibliotek, lokale idrettsanlegg og andre kulturelle virksomheter
- Arbeidsledighetsstrygd og arbeidstilsyn	- Kultur	- Ulike typer sosial støtte
- Kulturelle tiltak	- Kollektivtrafikk	- Avfallshåndtering
- Asylmottak	- Veger	- Vann og kloakk
- Næringsstilskudd	- Miljø og regional planlegging	- Miljø
		- Redningsberedskap

Den danske regjering nedsatte i 1996 en kommisjon for å foreta en samlet vurdering av den nåværende oppgavefordeling mellom stat, amt og kommune, og på det grunnlag fremme forslag til endringer. Kommisjonen ble særlig bedt om å vurdere muligheten for å innføre såkalt fleksibel oppgavefordeling, som innebærer at et offentlig organ kan overta oppgavene til et annet (f.eks. at kommuner innenfor faglig forsvarlige rammer kan overta ansvaret for amtskommunale oppgaver). Kommisjonen ble også bedt om å undersøke omfanget og karakteren av det interkommunale samarbeidet og vurdere hvordan den demokratiske kontrollen med dette samarbeidet kan styrkes.

Med utgangspunkt i de målsettinger og prinsipper som kommisjonen la til grunn for evalueringen, konkluderte kommisjonen at dagens oppgavefordeling må betegnes som hensiktsmessig og god. Den forventer også at grunnstrukturen i dagens oppgavefordeling vil være robust overfor de krav som offentlig sektor vil bli stilt overfor i årene som kommer. Det skal tilføyes at i Opgavekommissionens hovedutredning Betænkning I - Betænkning nr. 1366 - desember 1998 fremmes en rekke konkrete forslag til endringer, uten at disse endrer hovedstrukturen i nåværende organisering. Når det gjelder fleksibel oppgaveløsning og interkommunalt samarbeid konkluderer kommisjonen at dette er organisasjonsformer som ikke utgjør hensiktsmessige alternativer. På enkelte avgrensede områder kan imidlertid både fleksibel oppgaveløsning og interkommunalt samarbeid være velegnet.

3.2.6 Nærmere om utviklingen av det regionale nivået

Røttene til dagens regionale organisering i Danmark kan føres tilbake til innføringen av eneveldet i annen halvdel av 1600-tallet. I 1662 fikk landet en regional inndeling bestående av 31 amt under ledelse av kongelige oppnevnte amtsmenn som skulle ivareta sentraltmaktens interesser i regionen. Siden innføringen av amtsorganiseringen i 1662 har en rekke større og mindre reformer vært gjennomført som har endret amtets oppgaver og organisering. Amtet ble gradvis demokratisert. Først ved at det ble innført amtsråd med valgte representanter, og senere ved utvidelser av valgbarheten til amtsrådet. Med innføringen av den moderne amtskommune i 1970 ble det gamle amtsrådet avløst av et nytt styre basert på direkte valg og ledet av en amtsborgermester utpekt av amtsrådets medlemmer. Amtmannens og statsamtets oppgaver ble redusert til å omfatte klage- og tilsynsoppgaver.

Amtskommunen har betydelige oppgaver på sentrale velferdsområder. Oppgavene innenfor helse-, sosial- og utdanningssektoren utgjør nærmere 90 prosent av amtskommunens virksomhet. I 1997 avga et offentlig utvalg (Sykehuskommissionen) en betenkning som drøftet helsetjenestens organisering og finansiering. Utvalget anbefalte ikke endringer i dagens organisering med amtskommunen som ansvarlig politisk og administrativ enhet for sykehusene. Utvalget understreket derimot at det er unødvendig å knytte diskusjonen om helsevesenets problemer til spørsmålet om hvilket forvaltningsnivå som skal ha eieransvaret for sykehusene.

I tillegg til omfattende oppgaver innenfor viktige velferdssektorer er amtskommunen en viktig regionalpolitisk aktør. Amtskommunen utarbeider regionale planer for næringsutvikling og deltar i utviklingsprogram i EU-regi. Danske amt og kommuner er også aktive i ulike typer interregionale samarbeidsregimer som f.eks. i Østersjøsam arbeidet.

Valgdeltakelsen i de amtskommunale valg på 1980-1990-tallet har ligget stabilt rundt 70 prosent med 74,5 prosent som det høyeste i 1981 og 68,8 prosent som det laveste i 1989. Sett i et internasjonalt perspektiv må denne valgdeltakelsen sies å være høy. Den gjennomsnittlige valgoppslutning i folketingsvalgene og i de kommunale valg i samme periode har henholdsvis ligget på 86,5 prosent og 69 prosent ⁸⁾.

3.2.7 Demokrati og legitimitet

På 1980-tallet ble spørsmålet om amtskommunens eksistensberettigelse satt på dagsorden. Det var særlig konservative politikere som mente at et så lite og enhetlig land som Danmark ikke har behov for et folkevalgt organ på regionalt nivå i tillegg til de andre nivåene (EU, stat og kommune) danske borgere må forholde seg til. Det ble argumentert med at de oppgaver som amtskommunene ivaretok kunne overlates til kommunene og staten eller settes ut til private aktører. Det ble også påpekt at amtskommunen mangler legitimitet; folk interesserer seg ikke for politikken på amtsnivå, i motsetning til hva som er tilfelle for statlig og kommunal politikk.

På den andre siden ble det fremholdt at så lenge det finnes offentlige oppgaver som gjør krav på regionale løsninger, må det også finnes et folkevalgt organ på regionalt nivå som tar seg av disse. Det ble også påpekt at alternativene til amtskommunal oppgaveløsning, dvs. at ansvaret for de regionale oppgaver skulle overføres til staten og kommunene, ikke fremstod som gode løsninger. Det synes ikke i dag å være en aktuell problemstilling å legge ned amtskommunen.

Selv om amtskommunen har en solid stilling i dansk offentlig forvaltning, er ikke forvaltningsorganiseringen på regionalt nivå unntatt debatt. I den senere tid har diskusjonen særlig dreiet seg om den regionale inndeling. Fra ulikt hold har det kommet opp forslag om å slå sammen flere amt til større regionale enheter. Det blir hevdet at en slik løsning vil være hensiktsmessig i forhold til regional utvikling og planlegging, og nødvendig i forhold til danske regioners deltakelse i EUs indre marked. På den andre siden er det mange som mener at en slik utvikling vil skape for store amtskommuner og at man dermed bryter med det demokratiske idealet om at beslutninger skal tas så nær borgerne som mulig.

3.3 Sverige

3.3.1 Forvaltningsorganisering

Den svenske sentralforvaltningen har en annen tradisjon og organisasjon enn den norske. Et særpreget trekk er skillet mellom departementene på den ene siden og det øvrige embetsverk på den andre. Departementene arbeider i stor utstrekning med å forberede saker for regjeringen, mens den praktiske gjennomføringen av Riksdagens og regjeringens beslutninger ivaretas av ulike forvaltningsmyndigheter som f.eks. Socialstyrelsen, Boverket etc.. Disse statlige myndighetene er frittstående i forhold til departementene i den forstand at de er ansvarlige for egne beslutninger, men innenfor de retningslinjer som riksdag og regjering har trukket opp. Det finnes i dag over 400 statlige myndigheter på ulike nivåer som omfatter nämnder, verk, myndigheter og bolag.

På regionalt nivå er Sverige inndelt i 21 län og i hvert av disse finnes en länsstyrelse⁹⁾. Länsstyrelsen er en regional statlig myndighet, og blir gjerne

⁸⁾ Årsaken til at den gjennomsnittlige valgdeltakelsen i kommunevalgene er lavere enn for amtskommunene, er at valgene i København og Fredriksberg blir regnet som kommunevalg. Valgdeltakelsen i disse valgkretsene er betydelig lavere enn for landet som helhet.

⁹⁾ Som en følge av Riksdagens beslutninger om ny länsinndeling (Skåne län ble opprettet fra 1. januar 1997 og Västra Götaland fra 1. januar 1998) har antall län blitt redusert fra 24 til 21.

omtalt som regjeringens og riksdagens forlengede arm ut i regionene. I tillegg til länsstyrelsen består den regionale statsforvaltningen av en rekke myndighetsorganer hvorav noen har länet som geografisk inndeling, mens andre har geografiske inndelinger som enten er større eller mindre enn länet.

Det svenske kommunalforvaltningen består av to nivåer. På regionalt nivå finnes 18 landsting, to regioner (Skåne og Västra Götaland) og en såkalt landstingsfri kommune (Gotland). Landstingenes oppgaver har tradisjonelt vært knyttet til ansvaret for primær- og spesialisthelsetjenesten, men etter at det ble igangsatt regional forsøksvirksomhet på slutten av 1990-tallet har de regionale selvstyremyndighetene i forsøksregionene fått ansvar for regionale utviklingsoppgaver. På lokalt nivå finnes det 289 kommuner som ivaretar en rekke oppgaver. Landstingene har i gjennomsnitt ca. 350 000 innbyggere, mens de to regionene Västra Götaland og Skåne har en befolkning på henholdsvis 1,5 millioner og 1,2 millioner. De svenske kommunene, som har blitt adskillig færre og større gjennom omfattende kommunesammenslåinger på 1950- og 1970-tallet, har en gjennomsnittlig befolkning på 29 800 innbyggere.

3.3.2 Regional statsforvaltning

Länsstyrelsen

Hovedmålsettingen for länsstyrelsens arbeid er å ha overordnet ansvar for den statlige forvaltningen i länet. I länsstyrelsesinstruksjonen (Förordning (1997:1258)) heter det at länsstyrelsen skal sørge for at nasjonale mål får gjennomslag i länet samtidig som det skal tas hensyn til regionale forhold og forutsetninger. Den skal ha et øye til helheten og samtidig ivareta sektoroppgaver den er tillagt, samt avveie mellom disse hensynene ut fra både et nasjonalt og regionalt perspektiv. Länsstyrelsens utviklingsrolle, som i den forrige instruksjonen var nedfelt gjennom formuleringen «att främja länets utveckling och befolkningens bästa» (§ 1), er nå nedtonet. Länsstyrelsen skal fortsatt ha en utviklingsrolle, men utgangspunktet er knyttet til de nasjonale mål. På denne måten markeres länsstyrelsens rolle som «regjeringens forlengede arm» tydeligere enn tidligere. Länsstyrelsen ledes av en landshövding som er utpekt av regjeringen, og det høyeste besluttede organet er et styre som består av 14 representanter utpekt av landstinget. I 1997 var det totalt 4 000 ansatte i de svenske länsstyrelsene ¹⁰⁾.

Länsstyrelsen har et bredt virksomhetsfelt. Den nye länsstyrelsesinstruksjonen lister opp en rekke ulike saksområder: sivilforsvar og redningstjeneste, sosialomsorg, kommunikasjoner, matvarekontroll, dyrebeskyttelse og allmenne veterinære spørsmål, landbruk, fiske, likestilling, regionaløkonomi og næringsutvikling, natur- og miljøvern, planlegging m.m.. I tillegg til disse virksomhetsområdene utfører länsstyrelsen en rekke forvaltningsoppgaver knyttet til allmenne valg, førerkortutstedelse, registrering, lisenser og befolkningsstatistikk. Länsstyrelsene har et bredt ansvar for oppfølging av offentlig virksomhet. Länsstyrelsenes oppfølgings-, tilsyns- og kontrolloppgaver strekker seg fra detaljert regelkontroll til oppfølging av offentlige myndigheters innsats på ulike politikkområder. I samspillet med kommunene har länsstyrelsens

¹⁰⁾ Tallet er oppgitt av Inrikesdepartementet

rolle endret seg fra en tradisjonell myndighetsrolle med vekt på kontroll og tilsyn til en mer kunnskapsbasert veiledningsrolle.

Hovedfokuset for reformvirksomheten i regional statsforvaltning har vært å skape en mer enhetlig forvaltningsstruktur. Det har først og fremst skjedd ved å integrere frittstående etater i länsstyrelsen. I 1991 ble f.eks. de frittstående landbruksnämndene, fiskerinämndene og länsvegnämndene avviklet, og oppgavene overført til länsstyrelsen. De nye virksomhetsområdene var av vesentlig betydning for länets utvikling, og länsstyrelsen fikk en fremtredende rolle som ansvarlig organ for regional utvikling. Som nevnt er imidlertid denne rollen nå i endring gjennom den pågående forsøksvirksomheten. Siden 1998 har det pågått forsøk med utvidet regionalt selvstyre i fire regioner (Skåne, Västra Götaland, Kalmar og Gotland, jf. omtale senere). I disse forsøksregionene har en del av länsstyrelsens utviklingsoppgaver blitt overført til det regionale selvstyreorganet.

Annen regional statsforvaltning

Utbyggingen av de svenske velferdsordningene i etterkrigstiden var i stor grad sektorpreget, og et stort antall frittstående regionale organ og verk kan betraktes som en arv fra denne perioden. Prosessen med å samordne länsforvaltningen har imidlertid ført til en betydelig reduksjon av antall regionale myndigheter som har en länsbasert inndeling. Av regionale statsetater på länsnivå som fortsatt er frittstående er bl.a. länsarbetsnämnderna og skogsvårdsstyrelsen. I hvert län finnes det også en forvaltningsdomstol (länsretten) som behandler klager på kommunale beslutninger.

Det er en rekke statlige enkeltforvaltninger på regionalt nivå som har grenser som avviker fra länsgrensene. Det statlige vägverket med sine fem planleggingsregioner er et eksempel i så måte. Drøyt 40 statlige myndigheter har regioninndelinger som avviker fra länet i den betydning at de har flere eller færre regioner enn 21. Den generelle trenden synes å være at länet i økende grad mister betydning som inndelingsgrunnlag, og at sentrale sektormyndigheter foretrekker færre og større geografiske regioner enn länsstrukturen (SOU 1992:63).

3.3.3 Det kommunale selvstyret

Det kommunale selvstyret ble innført i 1862 gjennom Riksdagens lovgivning om kommuner og landsting (kommunalförordningene). I loven skilles det ikke mellom disse to administrative enhetene, begge benevnes kommuner og de representerer det samme hierarkiske nivået selv om kommuner er lokale og landsting regionale. Det lokale selvstyret er gitt grunnlovsmessig forankring i den såkalte Regjeringsformen.

Det meste av kommunenes og landstingenes virkeområde reguleres gjennom særlover og forordninger, men i kraft av sin allmenne kompetanse kan landstingene også ta på seg oppgaver som ikke er pålagt dem gjennom lovgivning.

Et viktig fundament for det kommunale selvstyret er den frie beskatningsretten. Hvor stor skatten skal være er i prinsippet opp til landstingene og kommunene å bestemme. Det foreligger ikke statlige rammer for det lokale skatnivået i form av lovbestemte minimums- eller maksimumsskatter. Skattesat-

sene varierer fra ca. 14 prosent i kommunen med lavest skattenivå, til ca. 23 prosent i kommunen med høyest skattenivå. Skattesatsene varierer mindre mellom landstingene, fra 9 til 11 prosent. Selv om kommunen i prinsippet har fri beskatningsrett, har staten fra tid til annen benyttet seg av ulike virkemidler for å hindre en økning i det lokale skattenivået.

Skatteinntektene som utelukkende er inntektsskatt for personer, utgjør den viktigste inntektskilden for både kommuner og landsting. De øvrige inntektskilder består av avgifter og ulike typer overføringer fra staten. Når det gjelder de statlige overføringer ble det svenske overføringssystemet betydelig endret i 1993 da en rekke øremerkede tilskudd ble avviklet og erstattet med rammetilskudd. Etter reformen har ca. 70 prosent (1995) av de statlige overføringene kommet i form av rammetilskudd. Blant de øremerkede tilskuddene er det særlig tilskudd til flyktninger og arbeidsmarkedstiltak som har stort omfang.

Valg til kommunene og landstinget skjer nå hvert fjerde år, og finner sted på samme dag som Riksdagsvalget ¹¹⁾. En valgdeltakelse på stabilt rundt 85 prosent ved de seneste valgene for både kommuner og landsting er høy i nordisk sammenheng, men dette kan sannsynligvis i stor grad forklares ved at riksdagsvalget og lokalvalgene skjer samtidig.

Kommuneloven gir kommuner og landsting stor frihet til selv å bestemme sin organisasjon.

3.3.4 Oppgavefordelingen

I likhet med Danmark har omfattende reformer i den kommunale inndeling på 1950-, 1960- og 1970-tallet lagt grunnlaget for dagens oppgavefordeling i Sverige. Gjennom reformprosessene ble antallet kommuner redusert fra 2 500 til 284, og begrunnelsene for den kraftige reduksjonen var knyttet til behovet for større enheter for å gjennomføre store reformer på skole- og sosialområdet. Kommunene var for små til å ta på seg større oppgaver, og man ønsket bærekraftige kommuner som både økonomisk og administrativt kunne gjennomføre en ønsket velferdspolitik. For at kommunene f.eks. skulle kunne gi et niårig grunnskoletilbud, ble et befolkningsgrunnlag på minst 8 000 innbyggere ansett som nødvendig. Med unntak av sykehus og hoveddelen av helse-tjenestene, som er landstingskommunale oppgaver, har kommunene ansvar for stort sett alle individrettede serviceoppgaver. Videre har kommunene ansvar for tekniske tjenester, fysisk planlegging og kulturoppgaver som f.eks. bibliotekene.

Tabell 3.3: Kommunenes og landstingenes oppgaver og utgiftsfordeling i prosent. 1997

Kommunene		Landstingene	
Barneomsorg	14,5	Primærhelsetjenesten	17,9
Grunnskole	20,4	Läns- og regionhelsevesen	64,5
Gymnas	7,8	Tannhelsetjenesten	3
Eldreomsorg og omsorg for uviklingshemmede	26,0	Øvrig virksomhet*	14,6
Familie og individomsorg	8,8		

¹¹⁾ Fra 1970 til 1994 var valgperiodens varighet tre år.

Tabell 3.3: Kommunenes og landstingenes oppgaver og utgiftsfordeling i prosent. 1997

Øvrig virksomhet*	21,9		
Totalt	100		100

* Øvrig virksomhet for kommunene dreier seg om tekniske tjenester, vann og energi, kulturelle oppgaver og miljøoppgaver. For landstingene dreier det seg om kultur, kollektivtrafikk, miljøvern, næringsutvikling og turisme.

Kilde: Finansdepartementet: Prop. 1998/99

Etter de omfattende kommuneinndelingsreformene ble behovet for kommunale samarbeidsordninger på ulike felter kraftig redusert. De nye enhetene var store nok til å mestre flertallet av kommunale oppgaver. I løpet av 1990-tallet har imidlertid omfanget av interkommunalt samarbeid vokst. Interkommunalt samarbeid er vanlig innenfor VAR-sektoren, energitilførsel, brannvern, boligformidling og kollektivtrafikk. Samarbeidsformer som krever myndighetsutøvelse er rettslig regulert gjennom såkalte kommunalforbund. Utover dette har kommunene utstrakt frihet til å velge samvirkeform. Aksjeselskaper, økonomiske foreninger, ideelle foreninger og stiftelser er alle ulike typer samarbeidsformer.

Ved opprettelsen av landstingene i 1862 ble disse tillagt brede samfunnsoppgaver. I utbyggingen av velferdsordningene i etterkrigstiden ble landstingenes virksomhet i stadig sterkere grad rettet inn mot produksjon av helse- og sosialtjenester. I 1963 fikk landstingene ansvar for den åpne omsorgen, i 1967 overtok de ansvaret fra staten for den psykiatriske helsetjenesten, og på begynnelsen av 1980-tallet fikk de oppgaver innenfor rusmiddelomsorg. Videre har de også fått ansvar for skolehelsetjenesten og for undervisningssykehusene. Landstingene ivaretar også oppgaver på andre samfunnsområder. Siden 1978 har f.eks. landstingene og kommunene hatt felles ansvar for kollektivtrafikken, dvs. buss, tunnelbane og trikk.

3.3.5 Regionnivået - debatt og forsøk

Organiseringen av regionnivået har vært et stridstema i Sverige i hele etterkrigstiden. Særlig spørsmålet om utviklingen av et sterkere länsdemokrati har gitt opphav til stor politisk uenighet. Men også organiseringen av den regionale statsforvaltningen har vært hyppig debattert de seneste tretti år. Det har heller ikke manglet på utredninger som har tatt opp spørsmål knyttet til den regionale organiseringen. Utredningsarbeidet har kretset om flere problemstillinger, men særlig om spørsmål knyttet til demokrati, oppgave- og ansvarsfordeling og inndeling. Disse problemområdene ble analysert i full bredde av et parlamentarisk sammensatt utvalg (*Regionberedningen*) som i utredningen *Regional framtid* (SOU 1995:27) anbefalte en reform som inneholdt flere elementer; for det første at ansvaret for den regionale utviklingen skulle overføres fra länsstyrelsen til det folkevalgte landstinget, for det andre at länsstyrelsen skulle rendyrkes som statens representant på det regionale nivå, for det tredje at det burde gjennomføres en prinsippdrøfting av behovet for en ny regional inndeling, og for det fjerde at Kristianstads og Malmöhus län skulle slås sammen til Skåne län og at Gøteborgs og Bohus, Älvsborgs og Skaraborgs län og Kungsbacka kommune skulle slås sammen til Västra Götalands län.

Det første steget i reformprosessen var opprettelsen av det nye länet Skåne gjeldende fra 1. januar 1997. I mai 1997 vedtok Riksdagen opprettelsen av det nye vestsvenske länet Västra Götaland. Når det gjelder den regionale oppgave- og ansvarsfordelingen, fulgte regjeringen opp Regionberedningens analyse og forslag i proposisjonen *Den regionala samhällsorganisationen* (Proposisjon 1996/97:36). Her understreket regjeringen behovet for reform, men påpekte at en enhetlig løsning ikke burde velges før ulike modeller for regional organisering var blitt utprøvd gjennom en utstrakt forsøksvirksomhet. Regjeringens forslag fokuserte i stor grad på behovet for å styrke de folkevalgte innflytelse på regionalt nivå, og særlig ble dette gjort gjeldende for ansvaret for den regionale utviklingen.

Proposisjonen, som ble vedtatt av Riksdagen, innebar at det skulle igangsettes forsøksvirksomhet i fire län. I korthet innebærer forsøksvirksomheten at det regionale utviklingsansvaret har blitt overført fra länsstyrelsen til regionale selvstyreorgan i Gotlands, Kalmar, Skåne og Västra Götalands län. Forsøkene innebærer at forsøksregionene får ansvar for å utarbeide sektorovergripende strategier for länets langsiktige utvikling. I tillegg til dette planleggingsansvaret har forsøksregionene også overtatt ansvaret for forvaltningen av enkelte regionalpolitiske og kulturpolitiske virkemidler. Forsøksregionene har også fått ansvar for å lede arbeidet med de såkalte tillväxtavtalene, en oppgave som tilligger länsstyrelsen i de øvrige län ¹²⁾.

En interessant side ved forsøkene er at forsøksregionene også representerer to ulike demokratimodeller. I Skåne, Västra Götaland og Gotland hviler det regionale selvstyret på direkte valg til de respektive styrende organer. Kalmarforsøket derimot er basert på en såkalt regionforbundsmodell. Det innebærer at det er kommunene og landstinget i länet som går sammen om å danne et felles regionalt styringsorgan. Styringsorganet i regionforbundet blir utpekt gjennom indirekte valg.

Länsstyrelsens rolle og organisasjon inngår også i en viss utstrekning i forsøkene. På Gotland gjennomføres et forsøk med utvidet länsforvaltning. Forslaget innebærer at länsarbetsnämnden og skogvårdsstyrelsen blir innordnet i länsstyrelsen. På grunnlag av erfaringene fra forsøkene skal det nærmere utredes om dette er en modell som kan gjelde for hele landet. Videre blir det lagt stor vekt på at länsstyrelsens rolle som statens og regjeringens representant i länet må tydeliggjøres. I perioden forsøkene pågår har Riksdagen også besluttet at länsstyrelsen i forsøksregionene ikke skal ha et styre som inkluderer landstingsvalgte representanter. Dette som en konsekvens av at länssty-

¹²⁾ For å styrke den regionale nærings- og utviklingspolitikken besluttet Riksdagen våren 1998 å innføre såkalte *regionala tillväxtavtal*. Tanken bak avtalene er at regionale aktører skal gå sammen om å utforme og gjennomføre et felles handlingsprogram for vekst i egen region. Statlige organ, næringsliv, kommuner og landsting vil ha nøkkelroller i samarbeidet, men også andre interessenter vil delta som f.eks. universiteter, kulturliv, interesseorganisasjoner etc. Avtalen består av en analyse av regionens utviklingsmuligheter, et treårig program for vekst og utvikling, og skriftlige avtaler mellom de parter som skal gjennomføre og finansiere programmet. Det er ikke forutsatt at staten skal skyte inn nye midler, men at eksisterende midler skal benyttes mer konsentrert og effektivt. Samtlige län har takket ja til tilbudet fra regjeringen om å arbeide frem tillväxtavtaler, og de første avtalene gjelder for perioden 2000-2002. Avtalene er ikke juridisk bindende.

relsen får en mer rendyrket statlig karakter, mens utviklingspregede oppgaver legges til de folkevalgte regionale organer.

Forsøksvirksomheten skal vare frem til år 2002, og en parlamentarisk regionkomite (PARK) ble nedsatt for å foreta en allsidig vurdering av erfaringene. Komiteen kom med sin sluttrapport i oktober 2000. Rapporten inneholder to hovedforslag:

- Videreføring og utvidelse av forsøksvirksomheten. Forsøksvirksomheten i de fire forsøksregionene ble anbefalt forlenget til 2006, og i tillegg utvides forsøkene til også å omfatte flere län.
- En tydeligere ansvarsfordeling mellom stat og selvstyreorgan i forsøksregionene. Komiteen anbefaler en rekke endringer som skal bidra til å gjøre ansvarsfordelingen i forsøksregionene tydeligere.

Komiteen påpeker at forsøkene ikke har vart lenge nok til å kunne bli evaluert på en utfyllende måte. Forsøket med å overføre det regionale utviklingsansvaret har ikke fått virke lenge nok til at komiteen vil trekke endelige slutninger om konsekvensene av å overføre ansvaret. Komiteen mener også at statlige reguleringer har lagt en uheldig begrensning på forsøksregionenes handlefrihet. Komiteens hovedinntrykk er likevel at forsøkene har vært positive og at de har satt i gang en rekke initiativ av betydning for den regionale utviklingen.

Et sentralt demokratispørsmål som har blitt reist gjennom forsøkene, er vurderingen av indirekte versus direkte valg av regionforsamling. Komiteen mener at begge modeller har fordeler og ulemper, og at den ene modellen ikke kan sies å være mer demokratisk enn den andre. Forsøkene har imidlertid vist at man har forsøkt, så langt mulig, å unngå de fremste ulempene ved de respektive valgordningene. Regionforbundet i Kalmar har for eksempel bygd inn garantier for at også småpartiene skal være representert, mens både Region Skåne og Västra Götalandsregionen har tatt hensyn til behovet for å sikre en rettferdig geografisk representasjon i regionens besluttende og iverksettende organ.

3.4 Finland

3.4.1 Forvaltningsstruktur

Finland skiller seg fra de andre nordiske land ved ikke å ha direkte valgte organer på regionalt nivå tilsvarende henholdsvis amtskommunen, fylkeskommunen og landstinget. Størstedelen av de regionale oppgaver som i Danmark, Norge og Sverige er lagt til eget folkevalgt regionalt nivå, har i Finland blitt løst enten gjennom et nettverk av ulike interkommunale samarbeidsordninger eller gjennom statlig regionalforvaltning.

Den finske sentraladministrasjonen er i likhet med den svenske kjenetegnet av forholdsvis små ministerier og et omfattende selvstendig embetsverk. Den regionale statsadministrasjonen består av 6 länsstyrelser med virksomhet innenfor en rekke sektorer, 15 arbeidskrafts- og næringsentraler, 13 miljøsentraler og ulike sektorforvaltninger direkte underlagt sine respektive ministerier. På det lokale nivået finnes en rekke myndigheter som sorterer direkte under det sentrale embetsverket og ministeriene. Det dreier seg om regionale domstoler, regionale skattemyndigheter, tolldistrikter, vegdistrik-

ter, sjøfartsdistrikter, forsvarsområder, regionale enheter for kriminalpolitiet etc..

Finland har 452 kommuner med et gjennomsnittlig innbyggertall på 11 000 (Ståhlberg og Sandberg 2000). Det er stor spredning i kommunestørrelse med mange svært små kommuner. Det har ikke vært gjennomført gjennomgripende endringer av kommuneinndelingen, selv om det har funnet sted enkelte kommunesammenslåinger siden 1950-tallet. Ettersom det finnes bare ett skatteleggende kommunalt nivå i Finland, innebærer det at kommunene er ansvarlige for så og si alle serviceoppgaver overfor den enkelte innbygger. Kombinasjonen av mangel på et folkevalgt regionnivå, mange små kommuner og et stort oppgavevolum, har ført til at det finnes et utstrakt interkommunalt samarbeid om en rekke oppgaver. I mange tilfeller er samarbeidet lovpålagt.

Åland har av språklige, kulturelle og historiske årsaker blitt gitt særlig autonom status innenfor styringsverket. Landskapet styres av et direktevalgt organ som utøver betydelig selvstyre på områder som helse, undervisning og kultur.

3.4.2 Regional statsforvaltning

Det har vært et markant trekk ved den finske administrative oppbygning at staten har vært rikt representert regionalt og lokalt med ulike organer. Et annet fremtredende trekk har vært at den geografiske inndeling av den statlige regionalforvaltning har variert etter oppgaver og sektorer.

I løpet av 1990-tallet har det pågått et intensivt arbeid med å reformere den finske regionalforvaltningen. Motivene har i hovedsak vært rettet mot å få en mer bruker- og servicerettet forvaltning gjennom å skape en enklere og mer kostnadseffektiv struktur. Innholdsmessig har det betydning at tidligere sektormyndigheter har blitt samlet i regionale sentraler, samtidig som det også har vært en målsetting å trekke opp et klarere skille mellom myndighetsoppgaver og utviklingsoppgaver.

Länsstyrelsen: Länsstyrelsen har tradisjonelt hatt en fremtredende stilling i finsk forvaltning. Frem til 1995 fantes det 12 länsstyrelser som hver var ledet av en landshövding. Landshövdingen utnevnes av landets president. Videre besto den av en administrasjon med ulike fagavdelinger og et representativt organ, Länsdelegationen, som bestod av politikere som var utpekt av regjeringen etter forslag fra de politiske partiene, og som hadde hovedsakelig en rådgivende rolle. Länsstyrelsen var tilsynsmyndighet overfor kommunene, regional sektormyndighet for flere ministerier og ansvarlig myndighet for regional utvikling.

Länsstyrelsens sterke stilling har imidlertid blitt svekket gjennom reformarbeidet på 1990-tallet. Da samkommunene på landskapsnivå ble innført i 1994, ble ansvaret for regional utvikling overført til dette nivået. Ved opprettelsen av nye regionale miljøsentraler ble miljø-, bygnings-, og planleggings-spørsmål overført til sentralene. Med den nye kommuneloven av 1995 mistet länsstyrelsene retten til på eget tiltak å prøve kommunale vedtak. Etter den nye kommuneloven behandler länsstyrelsen i dag bare forvaltningsklager (prosessuelle forhold), mens klager på innholdet i kommunale beslutninger (materielle forhold) behandles av egne länsretter.

I 1997 resulterte reformarbeidet i en ny länsinndeling av landet. Antall län, og länsstyrelser, ble redusert fra tolv til seks (5 län + Åland). Reduksjonen var begrunnet i reduksjonen av oppgaver som reformene medførte og länsinndelingen ble justert slik at den skulle tilsvare länsstyrelsens gjenværende oppgaver.

Med endringene av länsstyrelsens arbeidsoppgaver de senere år fremtrer den nå mer enn tidligere som statens generelle forvaltningsmyndighet på regionalt nivå som skal sørge for at statlige mål får gjennomslag i länet. I det videre utviklingsarbeid i tilknytning til länsstyrelsene er det en uttalt målsetting at myndighetsrollen skal rendyrkes (Baldersheim og Ståhlberg 1998, Länsstyrelseslag 1997/22).

Med hensyn til inndelingen av den øvrige regionale statsforvaltning er det besluttet at virksomhetsområdenes regioninndeling skal tilpasses landskapsinndelingen, med mindre det foreligger bestemte årsaker for at det ikke er tjenlig. Målsettingen er at den regionale statsforvaltnings inndeling skal bli så enhetlig som mulig.

Arbeidskraft- og næringsentraler: Samtidig med reformen av länsinndelingen i 1997 ble en ny statlig regional myndighet innført gjennom opprettelsen av 15 arbeidskraft- og næringsentraler. Denne nyskapningen er i realiteten en samling av en rekke enkeltforvaltninger som utfører oppgaver knyttet til næringsutvikling, handel og sysselsetting. De nye sentralene skal på konsentrert basis tilby tjenester som tidligere ble ivaretatt av et stort antall distriktskontorer under ulike ministerier.

Det er lagt stor vekt på at opprettelsen av de nye sentralene skal representere en betydelig forenkling av forvaltningen på næringsutviklingsområdet. Det skal bli enklere for bedrifter og andre brukere å få utført sine ærender i forhold til statlige myndigheter, samtidig som reformen for statens egen del vil bety at arbeidsmarkedspolitikken kan samordnes enklere og at forutsetningene for samlet statlig innsats på regionalt nivå bedres.

I kraft av sine oppgaveområder får sentralene en sentral rolle i å fremme og koordinere den regionale utvikling. Denne rollen er ytterligere aksentuert ved at sentralene formidler storparten av statsbudsjettets midler til regionale utviklingsformål. Det samme gjelder for fordelingen av midler fra EUs struktur- og sosialfond. Det har vært en viss debatt om ikke sentralenes oppgaver i forhold til regional utvikling går på tvers av den nye regionalpolitiske lovgivningen som tildeler forbundene på landskapsnivå hovedansvaret for dette virksomhetsområdet, jf. senere omtale.

Regionale miljøentraler: De regionale miljøentralene, i alt 13, som ble opprettet i 1995 innebar en samling av offentlige myndigheter med oppgaver på miljøområdet. Det gjelder særlig oppgaver som tidligere sorterte under særskilte vann- og miljødistrikt og länsstyrelsens miljøavdelinger. Miljøentralene er tilsynsmyndighet i miljøspørsmål.

Statsforvaltningen på lokalt nivå har i likhet med den regionale statsforvaltningen vært gjenstand for betydelige reformer på 1990-tallet. En rekke lokale kontorer er slått sammen og eldre lovgivning som opererte med et skille mellom land- og bykommuner med hensyn til organiseringen av den lokale statsforvaltningen, er opphevet. Formålet med reformene har vært å

forenkle og effektivisere en komplisert struktur ved å samle oppgaveområder i mer funksjonelle inndelinger.

3.4.3 Det lokale selvstyret

I Finland er prinsippet om lokalt selvstyre nedfelt i grunnloven. Rammen for den kommunale kompetansen er gitt gjennom kommuneloven (senest revidert i 1995) og gjennom særlovgivningen. Kommunene har ansvar for de fleste velferdsoppgaver på lokalt og regionalt nivå. Kommunenes oppgaver er dels allmenne, avledet av de generelle prinsippene om lokalt selvstyre, dels spesielle med utgangspunkt i særlovgivning. Tabell 3.4 viser kommunenes oppgaver og deres relative andel av utgiftene.

Tabell 3.4: Kommunenes virksomhetsområder og utgifter i 1996

Oppgaver	Andel av totale utgifter i prosent
Administrasjon	11,1
Sosial- og helsevesen (barnehager, eldreomsorg, hjemmehjelp, sykehjem, helsestell)	46,8
Undervisning og kultur (grunnskolene, yrkesutdannelsene, bibliotek, idrett og rekreasjon)	28,5
Veger	2
Brannvesen	1,4
Andre virksomheter	9,9
Totalt	100
(118,2 mrd. fim)	

Kilde: Statistikcentralen: Samkommunernas budgeter, Offentliga ekonomi 1996, Helsingfors. Her gjengitt etter Opgavekommissionen 1998.

Kommunenes virksomhet finansieres gjennom skatter og statstilskudd. 45 prosent av de samlede inntektene er skatteinntekter som består av inntektsskatt og eiendomsskatt. Det er ingen begrensning på kommunenes frihet til å bestemme skattesatsene for inntektsbeskatningen, mens beskatningen av fast eiendom er strengere regulert. Statstilskuddene utgjør 23 prosent av inntektene. I de senere år har det skjedd endringer med hensyn til overføringene fra staten som har økt kommunenes disposisjonsfrihet. Særlig gjelder dette statsbidragsreformen som trådte i kraft i 1993. Med denne reformen ble overføringssystemet fra stat til kommune reformert ved at man erstattet et system basert på refusjon av utgifter til en modell med generelle tilskudd basert på objektive kriterier. Den resterende andelen av kommunenes inntekter kommer i form av avgifter, gebyrer, egenbetaling etc.. Det er ikke lagt begrensninger på kommunenes låneopptak.

På hele 1990-tallet har det pågått et reformarbeid med sikte på å styrke det lokale selvstyret. Statsbidragsreformen er ett viktig element i denne reformprosessen, et annet element er at statens kontroll med kommunenes virksomheter har blitt redusert kraftig. Med innføring av ny kommunelov i 1995 ble länsstyrelsens tilsynsmyndighet redusert. Länsstyrelsen kan nå bare føre tilsyn med grunnlag i spesiallover, eller på grunnlag av konkret klage. Kommu-

nene er ikke lenger pliktige til å fremlegge virksomhetsplaner for länsstyrelsen til godkjenning, ei heller gjøre rede for anvendelsen av ulike typer statlige tilskudd. På den annen side har en stadig sterkere tendens til å tildele borgerne rettigheter i forhold til ulike kommunale tjenester virket hemmende på det lokale selvstyret gjennom å begrense kommunenes mulighet til selv å bestemme servicenivå og dermed utgiftsnivå.

3.4.4 Det interkommunale samarbeidet

Behovet for og omfanget av interkommunalt samarbeid i Finland skyldes to strukturelle forhold; kommunestruktur og antall forvaltningsnivåer. Siden kommunestrukturen er kjennetegnet av mange små kommuner har interkommunalt samarbeid vært en vanlig løsning for å ivareta kommunale oppgaver som krever et visst befolkningsunderlag. Videre mangler Finland et folkevalgt regionalt nivå i forvaltningen. Regionale oppgaver (dvs. oppgaver som gjør krav på et større befolkningsunderlag for å bli løst effektivt og oppgaver som gjør krav på en planleggingshorisont som går utover den enkelte kommune) blir derfor løst gjennom interkommunalt samarbeid.

Som regel ligger det til grunn en avtale for interkommunalt samarbeid. Avtalen kan være privatrettslig eller offentligrettslig. Privatrettslig samarbeid finner sted i form av at kommuner danner felles aksjeselskap. Det offentligrettslige samarbeidet mellom kommuner reguleres av kommuneloven. Det finnes to typer samarbeidsformer med utgangspunkt i offentligrettslige avtaler: a) samarbeid der en kommune utfører oppgaver på en eller flere andre kommuners regning, avtalssamverkan, og b) samarbeid innenfor rammen av en særskilt juridisk person, samkommunen.

3.4.5 Samkommuner

Den viktigste og mest utbredte formen for interkommunalt samarbeid utgjøres av ordningen med samkommuner. En samkommune utgjør en egen juridisk enhet med egen organisasjon og virksomhet og er basert på indirekte valg og finansiering. Medlemskommunene bestemmer formen og innholdet for samarbeidet i en grunnavtale som må godkjennes av de respektive medlemkommuners kommunestyre. Den enkelte avtale regulerer kompetansen til samkommunene, og inneholder bestemmelser om organisering, finansiering og beslutningsregler. Endring av grunnavtalen skal som hovedregel kun skje ved enstemmighet. I obligatoriske samkommuner kan det imidlertid være tilstrekkelig med kvalifisert majoritet.

Samkommunene har ikke et generelt virksomhetsfelt. Kompetansen til å ivareta bestemte oppgaver er fastsatt i lov og/eller i grunnavtalen. Det er to typer samkommuner, obligatoriske og frivillige. Kommunene er pliktige til å delta i samkommuner innenfor områdene regional planlegging og utvikling (landskapsförbund), spesialisthelsetjeneste (sjukvårdsdistrikt) og omsorg for psykisk utviklingshemmede (spesialomsorgsdistrikt). Frivillige samkommuner finnes innenfor en rekke ulike kommunale sektorer. Typiske eksempler er yrkesrettet opplæring, eldreomsorg, kultur, avfallshåndtering, miljø og næringsutvikling. Tabell 3.5 viser utgiftsfordelingen på samkommunenes virksomhetsområder.

Tabell 3.5: Samkommunenes virksomhetsområder og relativ utgiftsfordeling 1996.

	Samkommuner	Utgiftsfordeling i prosent
Helsevesen	109	73,0
Sosialvesen	40	5,5
Undervisning	76	17,5
Næringsvirksomhet	10	1
Annet	27	3
Totalt	262	100

Kilde: Statistikcentralen: Samkommunernas budgeter, Offentliga ekonomi 1996, Helsingfors. Her gjengitt etter Opgavekommissionen 1998.

Hver samkommune ledes av et organ som utpekes av medlemskommunene. Det høyeste beslutende organ kan enten være en såkalt samkommunestämman som tilsvarende en generalforsamling i et aksjeselskap, eller en representativ forsamling som er utpekt av de deltakende kommuner. Vanligvis er en representativ forsamling, *fullmäktige*, det høyeste beslutende organet. Fullmäktige skal avspeile de politiske styrkeforholdene i området som samkommunene utgjør. Det er vanlig at samkommunestämman eller fullmäktige kombineres med andre organ, f.eks. at det opprettes styrer (*samkommunestyrelse*) og nemder som skal ivareta det løpende arbeidet. Slike organ skal ifølge loven gis en sammensetning som avspeiler partienes politiske styrkeforhold.

Samkommunene har ingen selvstendig beskatningsmyndighet, men er i hovedsak finansiert av de deltakende kommuner. En mindre andel av inntektene kommer også i form av avgifter. I følge kommuneloven § 83 har kommunene det overordnede ansvaret for finansieringen av samkommunene, og ansvarsfordelingen skal fremgå av grunnavtalen. Samtidig er samkommunene selvstendige økonomiske enheter, som innenfor rammen av grunnavtalen har myndighet til selv å beslutte om finansieringen av sine investeringer, f.eks. gjennom låneopptak.

Grunnavtalen fastsetter hvordan kostnadene skal fordeles mellom kommunene. Hver enkelt kommunes andel skal stå i forhold til kommunens utnyttelse av samkommunens tjenester (antall elevplasser, antall pasientplasser etc.). Selv om grunnavtalen skal regulere hver kommunes bidragsandel, har det vært et problem at samkommunen har økt utgiftene for sin virksomhet mer enn det enkelte medlemskommuner har ønsket.

Kommunen hvor samkommunen har valgt å legge sine organer betaler en egen «vertskommuneavgift» fordi den på ulike måter har fordeler av å være vertskap for samkommunen, for eksempel gjennom skatteinntekter fra ansatte i samkommunen. Samkommunen er som hovedregel ikke direkte mot-taker av statlige tilskudd. Bare unntaksvis går statlige overføringer direkte til samkommunene (unntaket er på utdanningssektoren).

Hvor avhengige er kommunene av å samarbeide? Spørsmålet kan besvares ved å se på hvor stor andel av kommunenes utgifter som går til samkommunal virksomhet. Samlet utgjør samkommunenes driftsutgifter drøyt 20 prosent av kommunal sektors totale utgifter. Samarbeidsavhengigheten varierer imidlertid mye. Den kommunen som i størst utstrekning baserer sin virksom-

het på samarbeid med andre kommuner, bruker over 50 prosent av driftsutgiftene til å finansiere andeler til samkommuner og annet samarbeid med andre kommuner. I kommunen som i minst utstrekning benytter seg av interkommunalt samarbeid utgjør andelen bare 5 prosent. Avhengigheten av samarbeid er generelt økende med reduksjon av kommunestørrelse. Jo mindre en kommune er - i innbyggertall - desto større andel av utgiftene går til samarbeidstiltak, enten innenfor rammen av samkommuner eller i form av å kjøpe tjenester.

3.4.6 Nærmere om de obligatoriske samkommunene

Som nevnt er kommunene pålagt å delta i interkommunalt samarbeid på tre områder; regional planlegging og utvikling, spesialisthelsetjenesten og psykisk helsevern. Dette er virksomhetsområder som gjør krav på et større befolkningsgrunnlag for god og effektiv oppgaveløsning, men representerer også områder hvor staten har sett et særlig behov for å forsikre seg om at oppgavene blir ivaretatt.

Landskapsforbund

Landskapsförbund er samkommuner med et lovfestet ansvar for regional utvikling og planlegging. De skal også ivareta og fremme länets interesser vis a vis omverdenen og ivareta en rekke oppgaver av ulikt slag som f.eks. turisme og kultur. Landskapsförbundene har i hovedsak to lovpålagte oppgaver. De er ansvarlige for regional fysisk planlegging i henhold til plan- og bygningsloven, og i henhold til loven om regional utvikling (lagen om länsutveckling) er de myndighet for den regionale utvikling innenfor sine respektive områder.

Arealdisponeringen på regionalt nivå styres av den lovfestede regionale planleggingen. Regionale planer utgjør rammeverket for planlegging på kommunalt nivå og for alle planer for arealutnyttelse. I de regionale planene inngår en rekke planer for lokalisering av servicefunksjoner, bebyggelse og industriområder, infrastruktur for transport og vann/avløp, energiforsyning og inndeling av arealene til jordbruks-, skogbruks- og fritidsformål.

En sentral målsetting med reformarbeidet i Finland de senere år har vært å øke de regionale organers ansvar og myndighet i spørsmål om utvikling og planlegging. I 1994 ble det således vedtatt ny lovgivning hvor det regionale utviklingsansvaret ble overført fra länsstyrelsen til landskapsförbundene. Den nye loven om regional utvikling legger til rette for en overgang til programbasert regionalpolitikk. Det innebærer at en på sentralt nivå bare fastsetter overordnede målsettinger og retningslinjer for politikkområdet, mens landskapsförbundene har ansvar for å utarbeide regionalt tilpassede utviklingsprogram. Det skjer i tett samarbeid med staten og kommunene, næringslivet, universitetene, ulike forskningsinstitusjoner og ikke-statlige organisasjoner.

Landskapsförbundene har også i oppgave å identifisere regionale utviklingstiltak som kan finansieres med midler fra EUs strukturfond. I arbeidet med strukturfondene har EU kommisjonen gjort partnerskap til et bærende prinsipp, noe som forutsetter at lokale og regionale styringsnivåer er representert med folkevalgte representanter. Opprettelsen av landskapsförbundene må ses på bakgrunn av dette. Flere landskapsförbund har vært svært aktive med hensyn til å etablere kontakter i Brussel, og mange landskapsfor-

bund er aktive medlemmer av regionorganisasjoner og kontaktnett i Europa. Landskapsforbundene har likevel få økonomiske virkemidler til rådighet i rollen som regional utviklingsaktør. Den overveiende delen av de finansielle ressurser til regional utvikling blir formidlet gjennom de *statlige arbeidskraft- og næringscentralene* som ble opprettet i 1995. I praksis er det nødvendig med et nært samarbeid mellom landskapsforbundene og arbeidskraft- og næringscentralene.

Vanligvis er landskapsfullmæktige landskapsforbundets høyeste beslutende organ. Dette er en permanent forsamling hvor representantene blir valgt av medlemskommunenes kommunestyre for en periode på fire år. Antallet representanter og stemmeprosedyrer er fastsatt i grunnavtalens bestemmelser på grunnlag av kommunenes innbyggertall, og i enkelte tilfeller også på grunnlag av kommunenes økonomiske yteevne. Landskapsfullmæktige samles to til tre ganger i året.

Landskapsstyrelsen er landskapsforbundets utførende og administrative organ. Representantene til landskapsstyrelsen velges for fire år av gangen og i henhold til partienes styrkeforhold. Det gjennomsnittlige antallet representanter er 13. Landskapsstyrelsen møter regelmessig en gang i måneden. Medlemskommunene dekker alle administrative kostnader for landskapsforbundene. Hver kommune betaler en medlemsavgift, som beregnes på grunnlag av kommunens størrelse og økonomiske situasjon. Kommunene mottar subsidier fra staten for å dekke 20 prosent av disse kostnadene.

Sjukvårdsdistriktene

Finland er oppdelt i 20 (pluss Åland) sjukvårdsdistrikter for å ivareta spesialisthelse-tjenesten. Denne organiseringen har bakgrunn i en reform i 1991 hvor en rekke tidligere samkommuner på sykehusområdet ble slått sammen til nye helsedistrikt. Med reformen ble antallet samkommuner på helseområdet redusert fra 100 til 20. Hver kommune må være medlem av det sjukvårdsdistrikt som dekker kommunens område. I tillegg til å ha ansvar for å yte spesialiserte helsetjenester har sjukvårdsdistriktene også ansvar for å samordne sykehustjenestene i sitt distrikt. De fleste sjukvårdsdistrikt har flere sykehus. Den administrative strukturen følger den grunnleggende modellen for samkommunene.

Finansieringen av sykehusene skjer delvis som bidrag (utregnet på grunnlag av innbyggertall, pasientgrupper og andre kriterier) fra medlemskommunene til samkommunen, delvis gjennom statlige overføringer, og i en viss grad gjennom brukerbetaling. Det er forholdsvis store variasjoner i de enkelte kommuners bidrag per innbygger til sykehusopphold.

3.4.7 Vurderinger av interkommunalt samarbeid

Det omfattende interkommunale samarbeidet oppleves både å ha positive og negative sider. I offentlige utredninger som har drøftet problemstillingen kommer begge syn til uttrykk. På den positive siden fremheves at samarbeid mellom kommuner er en fleksibel og effektiv måte å løse kommuneoverskridende problemer. Ulike typer virksomhet krever ulikt befolkningsgrunnlag, og hvordan oppgavene best ivaretas vil variere ut fra hva de enkelte kommuner finner mest hensiktsmessig. Det blir også fremhevet at forandringer i

kommunenes ytre rammebetingelser, som internasjonalisering og skjerpet økonomisk konkurranse, legger til rette for økt samarbeid mellom kommuner. Gjennom samarbeid kan det skapes konkurransedyktige regioner, og bare gjennom økt samarbeid kan det opprettholdes et høyt nivå på det kommunale tjenestetilbud.

Av mer negative vurderinger har det blitt påpekt at samarbeidet flytter makt, og særlig økonomisk makt, utenfor kommunens egne grenser. Småkommuner blir lett fripassasjerer og slipper unna med mindre innsats enn de større kommuner de samarbeider med. Og motsatt, små kommuner kan ha problemer med å bli hørt i samarbeidsforhold som domineres av en eller flere store kommuner. I store samkommuner med mange medlemmer vil den enkelte kommune ha liten innflytelse på virksomheten. Også fra en demokratisk synsvinkel er det påpekt problemer. Når kommunal virksomhet løftes over i et samarbeid, løftes også innflytelsen over virksomheten bort fra innbyggerne og over i samarbeidsorganet. Et demokratisk underskudd oppstår. Når kommunens virksomhet i stor grad organiseres innenfor rammen av ulike samarbeidsordninger blir situasjonen uoversiktlig for den enkelte innbygger.

Selv om det er påpekt ulemper ved samkommunesystemet, har spørsmålet om opprettelse av et regionalt selvstyreorgan basert på direkte valg og egen beskatningsrett bare i liten grad vært gjenstand for diskusjon. Majoriteten synes å foretrekke et fleksibelt samkommunesystem til å ivareta de regionale oppgavene. Når det gjelder spørsmålet om styringsproblemer i samkommunene oppleves ikke dette i praksis som et stort problem. Samkommunedelegatene - som ofte er sentrale kommunepolitikere - oppfattes å være lojale overfor sine hjemkommuner, og de passer på at samkommunebudsjettene tilpasses kommunenes økonomiske evner (Sanda 2000).

Vedlegg 4

Drøfting av ulike modeller for organiseringen av det regionale nivået

4.1 Innledning

Etter Oppgavefordelingsutvalgets vurdering er det en rekke samfunnsoppgaver som best lar seg løse i et regionalt perspektiv. Dels er dette oppgaver som av hensyn til stordriftsfordeler løses mest effektivt med et større befolkningsgrunnlag enn det de fleste kommunene har, dels er det oppgaver som angår eller har virkning for et større område enn den enkelte kommune og som derfor trenger kommuneoverskridende beslutninger, og dels er det oppgaver som krever et større ressursmessig løft med hensyn til økonomi, kompetanse og personell, enn hva den enkelte kommune alene vil kunne make. Felles for slike regionale samfunnsoppgaver er at den som har avgjørende innflytelse over beslutningene også har en betydelig innflytelse på en regions fremtidsutvikling. Spørsmålet om hvilket nivå som skal ha det politiske ansvaret for oppgavene er dermed mer enn et spørsmål om praktisk hensiktsmessighet, det dreier seg også om fordelingen av politisk makt i samfunnet. Spørsmålet om demokratisk legitimitet og forankring må derfor ses i sammenheng med fordelingen av beslutningsmyndighet for de regionale oppgavene.

I kapittel 6 i meldingen gir regjeringen sin anbefaling for organiseringen av det folkevalgte regionale nivået og hvilke oppgaver dette forvaltningsnivået bør ha ansvar for. Det kan i prinsippet tenkes mange ulike modeller for regional organisering. I dette vedlegget rettes fokus mot hvordan de regionale oppgavene kan håndteres innenfor rammen av ulike organiseringsalternativer, eller modeller. Tre hovedmodeller vil bli diskutert nærmere. To av modellene tar utgangspunkt i at landet fortsatt skal ha tre forvaltningsnivåer, men hvor oppgavene til og utformingen av det regionale nivået varierer betydelig. En modell tar utgangspunkt i at det regionale forvaltningsnivået avvikles og at de regionale oppgavene ivaretas av henholdsvis stat og kommune. Hovedtrekkene i modellene kan kort skisseres som følger:

1. Fylkeskommunene erstattes av langt større regioner, heretter kalt landsdelsregioner. Landsdelsregionene styres av direktevalgte politiske organer og gis et betydelig større ansvarsområde og mer myndighet enn dagens fylkeskommuner («Landsdelsmodellen»).
2. Det folkevalgte regionale nivået bevares, men med endringer i oppgaver, organisering og inndeling i forhold til dagens fylkeskommune. Modellen kan tenkes med både direkte og indirekte valg («Regionmodellen»). Oppgavefordeling, regional inndeling og demokratisk forankring er variabler som kan varieres og gi ulike løsninger.
3. Dagens fylkeskommuner avvikles og det innføres en forvaltningsorganisering basert på to nivåer («Tonivå-modellen»).

De tre hovedmodellene ivaretar ulike egenskaper og hensyn, og uttrykker dermed ulike tenkelige veivalg for organiseringen av det regionale nivået. Modellene er ikke ment som ferdige løsningsforslag. Formålet med drøftingen er å klargjøre mulige veivalg og vise hvilke konsekvenser, fordeler og ulemper de ulike modellene har. Hensynet til en totalt sett effektiv oppgave-

løsning må veie tungt i denne vurderingen, men også hensynet til sentrale verdier knyttet til brukerorientering, demokratisk innflytelse og politisk styring. I drøftingen av den enkelte modell skisseres først modellens forutsetninger og politisk-organisatoriske styringsform, deretter hvilke oppgaver modellen vil være egnet til å ivareta og til slutt en drøfting av modellens egenskaper. Det skal understrekes at diskusjonen av egenskaper og konsekvenser er basert på antakelser. Modellene er teoretiske konstruksjoner og følgelig har man ikke sikre kunnskaper om hvilke effekter den enkelte modell vil ha dersom den skulle bli realisert. Det gjelder effekter i forhold til bestemte områder som f.eks. demokrati og deltakelse, effektiv tjenesteproduksjon etc., men også i forhold til hvordan den enkelte modell vil fungere som helhet. Beskrivelsen av modell 1 («Landsdelsmodellen») og modell 3 («Tonivå-modellen») bygger i all hovedsak på fremstillingen i Oppgavefordelingsutvalgets utredning NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.

4.2 Andre mulige modeller

Som nevnt kan det tenkes en hel rekke forskjellige organisatoriske alternativer for å ivareta løsningen av de regionale oppgavene. I Oppgavefordelingsutvalgets utredning er det kort redegjort for andre modeller, men som utvalget ikke vurderte som realistiske alternativer. Det dreier seg om følgende modeller:

- En modell basert på geografisk differensiering som innebærer at kommunens og fylkeskommunens oppgaver vil kunne variere etter forutsetninger de har.
- En modell som går ut på å avvikle dagens fylkeskommune og erstatte den med et større antall mindre regionale enheter.
- En modell som går ut på å overføre oppgaver fra fylkeskommunen til regional statsforvaltning.
- En modell som går ut på å slå sammen den fylkeskommunale forvaltning og deler av regional statsforvaltning til en felles administrasjon («Enhetsfylkemonellen»).

For en gjennomgang av de tre førstnevnte modeller vises det til fremstillingen i NOU 2000:22. I debatten og i høringsrunden som fulgte Oppgavefordelingsutvalgets utredning ga flere uttrykk for at den fjerde modellen - løsningen med fellesadministrasjon - har flere gode egenskaper og at den derfor burde vært utredet nærmere. Modellen går i korthet ut på å slå sammen den fylkeskommunale administrasjonen og statlig regionalforvaltning (primært fylkesmannsambetet, fylkeslegen og utdanningskontoret) til et felles administrativt organ. Oppgavefordelingsutvalget mente det ikke var aktuelt å gå nærmere inn på denne modellen av to årsaker; dels fordi modellen etter å ha blitt anbefalt av det KS oppnevnte Sundsbøutvalget i 1998 fikk liten oppslutning i den påfølgende høringsrunden, og dels fordi Oppgavefordelingsutvalget mente den var beheftet med prinsipielle svakheter.

I det følgende gis det en kort skisse av hvordan en regional fellesadministrasjon kan utformes og en drøfting av fordeler og ulemper ved en slik modell.

Enhetsfylke

En sammenslåing av statlige regionalforvaltningsorganer og den fylkeskommunale forvaltning kan skje på flere måter, og det kan tenkes ulike grader av integrering mellom de aktuelle forvaltningsmyndighetene. I høringsuttalelsen til Oppgavefordelingsutvalgets utredning har Nord Trøndelag fylkeskommune følgende forslag til organisering:

«Fylkeskommunen og store deler av fylkesmannens administrasjoner slås sammen til et enhetlig fylkesnivå med fylkestinget som øverste organ. Det skjer en sortering av oppgaver mellom statlig del og fylkeskommunal del av det nye fylket etter prinsippet: Oppgaver som krever lokalpolitisk skjønn legges under den «folkevalgte del» av det nye fylket, dvs. under fylkestingets ansvar, mens sivilrett, klage, tilsyn og embetsaker for øvrig legges under den «statlige del» av enhetsfylket. Direkte valg av fylkesting opprettholdes.»

Sundsbøutvalgets modellskisse er i hovedtrekk sammenfallende, men med noen viktige unntak. Sundsbøutvalget foreslår at i tillegg til fylkesmannsembetet, bør også en rekke andre statlige etater integreres i det nye enhetsfylket (statens utdanningskontor, vegkontoret i fylket, fylkesarbeidskontoret, deler av fylkeslegeembetet og deler av fiskerisjefens ansvarsområde) og at fylkesmannen blir enhetsfylkets administrative leder. I Sundsbøutvalgets skisse er det forutsatt en sterkere integrering mellom de statlige og de fylkeskommunale administrasjonene enn det som kommer til uttrykk i skissen til Nord Trøndelag fylkeskommune. Utvalget tenker seg at alle miljøvern- og plansaker samles i en avdeling, og at det ellers blir avdelinger for helse- og sosialsakene, veg- og samferdselssakene, undervisningssektoren, kultursakene og for næringsutvikling og sysselsettingstiltak. Sundsbøutvalget foreslår også opprettelse av en egen forvaltningsdomstol i fylkene til å ivareta klagebehandling over kommunale enkeltvedtak, men setter likevel ikke dette som en forutsetning for å innføre en enhetsfylkemodell.

De viktigste fordelene ved enhetsfylkemodellen er at den kan fremstå som en forenkling av den offentlige organiseringen på regionalt nivå. Innenfor enkelte sektorer på fylkesnivå er det bygd opp parallelle fagavdelinger, der de statlige etater ivaretar tilsyns- og kontrolloppgaver, mens fylkeskommunale avdelinger står for tjenesteproduksjon. En sammenslåing av den fylkeskommunale forvaltningen og fylkesmannsembetet, samt øvrige deler av regional statsforvaltning, kan bidra til rasjonalisering og effektivisering av forvaltningen ved at innslaget av doble administrasjoner, og dermed dobbelkompetanse, reduseres. En felles fylkesadministrasjon vil også innebære at publikum kun får ett regionalt forvaltningsorgan å forholde seg til. Det vil kunne styrke brukervennligheten, enten brukerne dreier seg om kommuner og bedrifter eller den enkelte innbygger.

Modellen vil innebære at fagkompetansen vil bli samlet ett sted, og det kan gi et styrket kunnskapsgrunnlag og et felles regionalt fokus for oppgaveløsningen. Ved at sektorer med stor betydning for den regionale utviklingen samles innenfor rammen av en organisasjon, kan det hevdes at modellen legger til rette for en sterkere satsing og bedre ivaretagelse av utviklingsoppgavene enn i dag. Det er også grunn til å anta at en integrert modell kan skape gode forutsetninger for en mer forpliktende regional planlegging i og med at statlige og regionalpolitiske interesser og målsettinger avveies innenfor ram-

men av samme organ. Generelt kan det hevdes at modellen vil styrke grunnlaget for samhandling mellom stat og fylkeskommune ved at det etableres en felles arena.

Ulempene ved denne modellen er først og fremst av prinsipiell karakter. For det første kan modellen føre til utydelige ansvarsforhold. Strukturen legger opp til at enhetsfylket skal utføre oppgaver både på vegne av staten og på vegne av et regionalt folkevalgt organ. Det vil innebære at det regionale nivået i noen saker står direkte ansvarlig overfor velgerne i regionen, mens i andre saker går ansvarslinjene «oppover» i systemet til departement og regjering. Problemet vil bli særlig aksentuert i forhold til enhetsfylkets administrative ledelse. Dersom fylkesmannen skal være administrativ leder for den enhetlige administrasjonen, vil han/hun være underlagt instruksjonsmyndighet både fra regjeringen og departementene som regjeringens representant i regionen og fra fylkestinget i kraft av å være administrasjonens leder. I saker hvor det er konflikt/uenighet mellom statlige og regionalpolitiske interesser kan det bli vanskelig å tjene to herrer samtidig.

Modellen kan videre føre til en uheldig sammenblanding av statlige og regionalpolitiske oppgaver og roller. På noen områder som f.eks. utdanning og 2. linje sosialtjenester vil en enhetsfylkemodell innebære at tilsyns-, kontroll- og klageoppgaver legges til samme organ som har driftsansvaret for oppgavene. På generelt grunnlag kan det hevdes at hensynet til rettssikkerhet taler for at et klage- og tilsynsorganer bør være mest mulig nøytralt og uhildet i forhold til vedtaksorganet/1. instans. Det vil kunne reises kritiske spørsmål om uavhengighet og habilitet hvis det regionale nivået skal drive tilsyn med seg selv. Ved å trekke opp et markert skille mellom den statlige fagadministrasjonen som ivaretar kontroll-, tilsyn- og klageoppgaver, og den folkevalgte fagadministrasjonen, vil hensynet til habilitet og uavhengighet være sikret. Resultatet vil imidlertid bli at det fortsatt eksisterer parallelle fagavdelinger, men nå innenfor rammen av samme organisatoriske enhet. Et slikt organisatorisk skille vil ikke kunne gjennomføres uten at det samtidig kan svekke hovedbegrunnelsen for modellen; nemlig innsparing, rasjonalisering (unngå dobbeltadministrasjoner) og forenkling.

4.3 Landsdelsmodellen

4.3.1 Modellbeskrivelse

Kjernen i dette alternativet er at dagens fylkeskommuner blir erstattet av langt større regionale enheter. Regionene forutsettes styrt av en direktevalgt representativ forsamling - et regionting. Regionene får et tungt ansvar for alle offentlige oppgaver som er utviklingsorienterte, og for tjenesteytende oppgaver som krever et stort befolkningsunderlag. Hvor store enheter det her er tale om kan variere, men i debatten om den regionale organisering mot slutten av 1990-tallet har flere debattanter foreslått en inndeling med 5, 6 eller 7 regioner, f.eks. med en inndeling som tar utgangspunkt i landsdelene: Sørlandet, Vestlandet, Østlandet, Midt-Norge og Nord-Norge. Det forutsettes at regionene må ha et betydelig større befolknings- og næringsmessig grunnlag enn de nåværende fylkeskommunene, de må romme en eller flere større bykonsentrasjoner, og de må avgrensnes slik at innbyggerne har en opplevelse av felles regional tilhør-

riighet. Utgangspunktet er med andre ord ikke en justering av dagens fylkesgrenser, eller en sammenslåing av enkelte fylker, men dannelsen av regioner som gir helt nye forutsetninger for å ivareta regionale utviklingsoppgaver og tunge tjenesteoppgaver. Landsdelsmodellen bør i hovedtrekk kunne gjennomføres basert på dagens lovgivning og inntektssystem for fylkeskommunene, men lovgivning og inntektssystem må justeres i lys av endret oppgavefordeling.

Et helt sentralt element ved denne modellen er at regionene skal være handlekraftige politiske enheter. Et viktig spørsmål i den forbindelse blir *hvor* mye makt og myndighet landsdelsregionene skal ha. Den radikale varianten vil være å gi de regionale organer lovgivende myndighet på de sakfelt de har ansvar for. Det ville i realiteten innebære en føderalisering av Norge og dette anses som uaktuelt. Verken folketall, befolkningssammensetning, eller historiske, språklige og religiøse faktorer taler for at en føderal organisering er naturlig i Norge. En mer moderat modell vil være å utvikle sterke regioner, men hvor regionens myndighet er fastlagt av Stortinget. Selv om regionens myndighet således formelt blir avledet av statlige myndigheter, er det ikke i seg selv til hinder for å gi regionen stor grad av frihet til å utvikle en helhetlig politikk for eget område. Det forutsettes at de regionale myndigheter får tilgang på de nødvendige virkemidler for å gjennomføre politikken som vedtas, og at de har stor grad av frihet med hensyn til hvordan oppgaver skal løses. Valgordningen til regiontinget vil være basert på direkte valg. En hovedtanke med denne modellen er at regionene skal være langt mer handlekraftige og politisk betydningsfulle organ enn dagens fylkeskommuner. I den forbindelse er det vanskelig å tenke seg at folks direkte innflytelse på regionale spørsmål og oppgaver samtidig kan svekkes gjennom en valgordning basert på indirekte valg, jf. diskusjon om direkte vs. indirekte valg senere i dette vedlegget.

4.3.2 Modellens begrunnelser

Det er flere argumenter som kan tale for større og mer robuste regionale enheter. Argumentene kan sorteres i tre hovedgrupper.

Behovet for større regioner har i den norske debatten i særlig grad vært knyttet til organiseringen av spesialisthelsetjenesten. Prinsippet om et regionalisert helsevesen ble nedfelt allerede i 1975 og førte til at landet ble delt inn i fem helseregioner. Samarbeidet er i seg selv uttrykk for at det er behov for å organisere og planlegge spesialisthelsetjenesten innenfor rammen av større geografiske områder enn de enkelte fylker. Den medisinske utvikling krever stadig mer spesialisering, noe som igjen krever større befolkningsgrunnlag for at ressursene skal utnyttes så effektivt som mulig. Argumentet er at en organisering av sykehusene i større selvstendige regioner vil kunne realisere gevinstene som ligger i dagens regionale samarbeid med hensyn til samordning og integrering av sykehustjenestene, samtidig som man unngår de begrensninger som ligger i at samarbeidet baseres på enighet mellom likestilte og selvstendige parter eller krever statlig inngripen for at nødvendige beslutninger blir fattet. Med en slik organisering vil eierskapet av alle sykehusene inklusive regionsykehusene ligge til landsdelen, og det vil legge til rette for at det samlede helsetilbudet i regionen kan ses i sammenheng. Med en eventuell

overføring av spesialisthelsetjenesten til staten vil selvfølgelig «helseargumentet» for større regioner falle bort.

Det andre argumentet for å bygge opp større og slagkraftige regioner er relatert til regionaliseringstrenden som har vært et fremtredende trekk ved utviklingen i Vest-Europa det seneste tiåret. Som fenomen er regionalisering vanskelig å avgrense presist. En generell forståelse av fenomenet regionalisering er at det retter oppmerksomheten mot den fysiske, sosiale, kulturelle og økonomiske utviklingen i større geografiske områder sett i sammenheng. Som politisk prosess innebærer regionalisering at makt og myndighet flyttes fra statlige myndigheter til regionale folkevalgte organer. I mange europeiske land har denne regionaliseringen hatt en viktig demokratibegrunnelse, knyttet til ønsket om å bygge ut det lokale og regionale folkestyret. Kultur og regional identitet er en viktig dimensjon i denne debatten. Men kanskje viktigst likevel er en forståelse av at de store samfunnsutfordringene knyttet til miljø, nærings- og sysselsettingsutvikling mv. best kan løses gjennom innsats i større regioner, og har som følge at en større del av ansvaret for forvaltningen av virkemidlene delegeres til regionalt nivå.

Hvilke krav stiller de omtalte utviklingstrekk til den offentlige regionale organisasjons utforming? Et sentralt argument er at regionen må kraftig opprustes som regional utviklingsaktør og at det må skje innenfor rammene av langt større enheter enn dagens fylker for å være slagkraftig og effektiv. Det fordrer også at de regionale organer får større myndighet over de beslutninger som har betydning for regional utvikling. I de senere år er det utført mye forskning om hva som kjennetegner fremgangsrike regioner. I den sammenheng er det vanlig å liste opp en hel rekke infrastrukturelle forutsetninger i vid betydning. Høyt utdannet arbeidskraft, universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner som er integrert i regionen, et allsidig næringsliv, gode og sammenhengende kommunikasjoner, fungerende offentlige tjenester er alle faktorer som går igjen. Men også betydningen av «mykere» rammevilkår som et rikt kulturliv, klar regional identitet og et levende organisasjons- og foreningsliv, blir trukket frem. I henhold til disse studiene vil vellykket utvikling i stor grad være betinget av hvor godt man klarer å få til et vellykket samspill mellom og integrering av slike faktorer.

Det tredje argumentet for betydelig større regioner er knyttet til behovet for å forenkle offentlig forvaltning og redusere utgiftene til offentlig administrasjon. Norge er et lite land og trenger ikke 18 fylkeskommuner og en omfattende regional statsforvaltning inndelt i like mange enheter, for å løse de oppgaver disse organene har ansvar for. En regional organisering i langt færre og større enheter vil gi stordriftsfordeler både i tjenesteproduksjon og i offentlig administrasjon, hevdes det.

4.3.3 Landsdelsregionens oppgaver

Oppgavene landsdelene skal ivareta må ses i sammenheng med de generelle argumentene for modellen. To spørsmål står sentralt: Hvilke offentlige oppgaver er av en karakter som kan gjøre krav på landsdelsregioner for en effektiv og hensiktsmessig forvaltning? Og hvilke oppgaver og virkemidler må landsdelene ha myndighet over for å fylle rollen som et slagkraftig utviklingsorgan? Disse spørsmålene kan vurderes med utgangspunkt i de oppgaver fylkeskom-

munen har ansvar for i dag, men modellens konstruksjon skaper forutsetninger for også å vurdere å legge oppgaver som i dag er statlige som f.eks. arbeidsmarkedsetaten og høyskolesystemet, til landsdelsregionen.

- **Spesialisthelsetjenesten:** Ansvaret for spesialisthelsetjenester innenfor somatikk og psykisk helsevern kan legges til de nye landsdelsregionene. Landsdelsregionene vil da overta eierskap og ansvar for finansiering av sykehusene. En kan tenke seg flere alternative tilknytningsformer mellom landsdelsregionene og sykehusene, både at sykehusene organiseres som forvaltningsorganer og selskaper, eventuelt ett sykehusselskap per landsdel som har ansvaret for driften av sykehusene. Finansieringen kan også variere. I forhold til dagens fylkeskommuner vil landsdelsregionene ha et sterkere finansielt fundament som følge av at de vil være langt større enheter.
- **Barnevern, rusmiddelomsorg og familievern:** Oppgavefordelingen innenfor barnevern og rusmiddelomsorg gjør det nødvendig i dag med et nært og tett samarbeid mellom kommunens 1. linjetjeneste og fylkeskommunens 2. linjetjeneste. Det sterke samarbeidsbehovet kan tilsi at det vil være uheldig å løfte ansvaret for institusjonstilbudet opp på et landsdelsnivå, slik at disse oppgavene bør legges til kommunene. Enkelte spesialiserte tilbud innenfor rusmiddelomsorg som det i dag er samarbeid om på tvers av fylkesgrensene, kan likevel være aktuelle å løfte opp på landsdelsnivå. Det er også et spørsmål om det er hensiktsmessig å legge ansvaret for familievernkontorene til landsdelsregionen. Også på dette området kan behovet for nærhet til brukerne og sammenhengen med andre sosialtjenester i kommunal regi tale for at ansvaret legges til kommunene.
- **Videregående opplæring:** Hvor ansvaret for videregående opplæring bør plasseres er ikke opplagt i denne modellen. Dersom man ser på utdannings- og kompetansepolitikken som en viktig del av det regionale utviklingsarbeidet, kan det synes naturlig å legge ansvaret til landsdelsregionene, som nettopp skal ivareta regionale utviklingsoppgaver. I forbindelse med gjennomføringen av kompetansereformen er det gitt uttrykk for at samarbeidet mellom videregående opplæring og høyere utdanningsinstitusjoner må styrkes. Dette vil man kunne oppnå dersom landsdelene får ansvaret for begge utdanningsnivåene, jf. omtalen av høyere utdanning. Ulempen ved en slik løsning er at det vil bli stor avstand mellom de enkelte skoler og det politiske og administrative styringssystemet. Alternativet vil være å overføre ansvaret til kommunene. Denne løsningen er enklere hvis innføringen av en landsdelsmodell ledsages av endringer i kommuneinndelingen slik at det blir færre og større kommuner. Gitt dagens kommunestruktur vil løsningen imidlertid være problematisk, da et stort flertall av kommunene ikke vil være i stand til å ivareta ansvaret alene. En overføring av ansvaret til kommunene vil sannsynligvis innebære pålagt interkommunalt samarbeid. Denne problemstillingen er nærmere drøftet i avsnittet om tonivå-modellen.
- **Arbeidsmarkedsetaten:** Behovet for å se arbeidsmarkedspolitikken i sammenheng med utdannings- og kompetansepolitikken og regional- og næringspolitikken kan tilsi en overføring av ansvaret til landsdelsregionene. Ansvaret vil omfatte både det som i dag er fylkesarbeidskontorer og de lokale arbeidskontorene. Det er grunn til å tro at problemene knyttet til et eventuelt oppdelt arbeidsmarked er betydelig mindre innenfor en modell med landsdelsregioner enn med dagens fylkeskommuner. Det er også grunn til å tro at statens muligheter til å sikre nødvendig makroøko-

nomisk styring, selv om oppgaven ikke lenger ivaretas av et statlig organ, er større innenfor en landsdelsmodell enn i en modell med et større antall fylker.

- Samferdsel: Samferdselsområdet er en nøkkelfaktor i et regionalt utviklingsperspektiv. I tråd med den vekt som er tillagt landsdelsregionenes rolle som utviklingsaktører, vil det være naturlig at landsdelsregionene får et bredt ansvar for all regional samferdsel på veg, sjø, bane og i lufta. Konkret kan det innebære at landsdelsregionene får ansvar for fylkes- og riksvegnettet, mens lokalvegene forblir kommunale og stamvegene statlige. Vegkontorene overføres til landsdelsregionene. Videre kan landsdelsregionene få ansvar for all lokal og regional kollektivtrafikk, inkludert bestiller- og tilskuddsansvar for lokale og regionale jernbaneruter og regionale flyruter. Ansvarsdelingen når det gjelder kollektivtransporten i enkelte byområder bør vurderes nærmere.
- Planlegging og areal: Landsdelsregionene får ansvar for å utforme overordnede planer for landsdelens allmenne utvikling. Den regionale planleggingen får generelt en forpliktende virkning.
- Miljø: Landsdelene overtar miljøvernavdelingen fra fylkesmannsembetet og ansvaret for kulturminnevernet. Å legge miljøvernoppgavene til landsdelsregionen vil legge til rette for at miljøoppgavene kan ses i sammenheng med og avveies i forhold til regional utvikling, planlegging og arealforvaltning. En slik løsning vil også innebære en samordning av kulturminnevernet med den øvrige miljøvernforvaltningen.
- Næringsutvikling: Modellen legger opp til at landsdelsregionene får et bredt ansvar for å utforme strategier for den offentlige næringspolitikken i landsdelen. Det forutsettes videre at landsdelsregionene overtar ansvaret for bedriftsrettede og tilretteleggende virkemidler av regional karakter fra Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), fylkesmennene og fylkeskommunene. Videre overtar landsdelsregionene veiledningsoppgaver fra den ytre fiskeridministrasjon. SNDs distriktskontorer avvikles.
- Høyere utdanning og forskning: For å styrke utviklingsrollen kan landsdelen få et forsknings- og utdanningspolitisk ansvar, alene eller i samarbeid med staten, innenfor høyere utdanning. Ansvaret kan tenkes å omfatte både høyskoler og universiteter, eller eventuelt at universitetene forblir statlige. Når det gjelder spesielle utdannelse som krever hele landet som opptaksområde, vil det måtte inngås avtaler med staten om slike tilbud.
- Kultur: Kulturvirksomheten som fylkeskommunene i dag har ansvar for, overføres til landsdelsregionene. Det forutsettes imidlertid at landsdelsregionene gis langt større råderett over de økonomiske virkemidlene for å kunne se sin satsing på kultur i sammenheng med sitt regionale utviklingsarbeid. Med så store regionale enheter som i landsdelsmodellen, vil behovet for nasjonal styring og koordinering av kultursektoren reduseres, og landsdelsregionene bør kunne overta ansvaret for region-/landdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner innenfor områdene scenekunst, musikk, museum og billedkunst. Videre bør landsdelsregionene kunne overta de tre riksinstitusjonenes ansvar for å formidle et profesjonelt musikk-, danse-, teater- og billedkunsttilbud.

4.3.4 Egenskaper og konsekvenser

Regional utvikling

En av begrunnelsene for landsdelsmodellen er at store regionale enheter vil gi bedre grunnlag for et mer effektivt utviklingsarbeid på regionalt nivå enn dagens fylker. Store landsdelsregioner vil kunne legge til rette for å se dagens statlige og fylkeskommunale virkemidler under ett og innenfor en større geografisk ramme. Det gjelder både de virkemidler som indirekte påvirker næringslivets rammevilkår, f.eks. nøkkelfunksjoner som utdanning, forskning, og samferdsel etc., og de virkemidler som er rettet direkte mot næringsutvikling. En landsdelsregion vil ha mulighet til å ivareta nødvendig koordinering for å hindre at konkurrerende initiativer i geografiske områder som ligger nær hverandre, svekker utviklingsarbeidet. Landsdelsregionen vil også ha gode forutsetninger for å bygge opp et fagmiljø med spesialisert og tverrfaglig kompetanse som kan ivareta forvaltningen av virkemidlene på en profesjonell måte.

En organisering på landsdelsnivå bør kunne gi økt styrke til å møte de utfordringer som den internasjonale konkurransen mellom regioner om næringsetableringer og næringsutvikling gir. Markedsføringen av landsdelen i utlandet, oppfølgingen av internasjonale bedrifter som kan være interessert i å etablere seg i landsdelen, samt mulighetene til å kunne samhandle effektivt med regioner i andre land om felles interesser, vil kunne styrkes og gi bedre resultater ved at politikk og ressurs- og virkemiddelbruk samordnes innenfor rammen av store regionale enheter. En aktiv internasjonal rolle for landsdelene kan imidlertid tenkes å utfordre nasjonale hensyn slik de kommer til uttrykk i nærings- og utenrikspolitikken, og vil derfor fortløpende måtte avklares med sentrale myndigheter.

På den andre side kan det reises spørsmål om de regionale utviklingsutfordringer møtes best på et slikt nivå. Vil en inndeling i noen få store enheter kunne fange opp de fundamentale regionale sammenhenger som bør være utgangspunktet for en helhetlig og samordnet regional utviklingspolitikk? Landsdelsregioner vil for eksempel bety en økt avstand til det utviklingsarbeidet som skjer på kommunenivå. Med dagens kommuneinndeling vil landsdelsregionene måtte forholde seg til et stort antall kommuner og kommuneplaner. Avstanden mellom styrende organer på regionnivå og kommunenivå vil øke, noe som kan føre til svekkede forbindelseslinjer og følelse av samhörighet mellom kommune- og regionnivå. Det skal også påpekes at landsdelsregionene vil bli svært store enheter og administrasjonen kan fort bli tungdreven og byråkratisk. Dette kan være til hinder for å nå frem til raske og fleksible løsninger som ofte er nødvendig på dette området.

Gitt at landsdelsregionene er tiltenkt et stort handlingsrom i utviklingsarbeidet, kan det reises spørsmål om modellen vil føre til større forskjeller mellom ulike deler av landet. Er satsing på landsdelsregioner med stort handlingsrom forenlig med det behov og ønske om nasjonal styring som er til stede?

Det er også grunn til å reise spørsmål om en modell med noen få store regionale enheter vil ha en sentraliserende effekt på bosetting og næringsliv. På den ene siden kan det antas at modellen vil føre til en sentralisering internt i landsdelene ved at landsdelshovedstaden vil tiltrekke seg arbeidskraft og

bosetting på bekostning av andre tunge sentra i landsdelen, kanskje særlig det som tidligere var «fylkeshovedsteder». I et større geografisk perspektiv kan modellen på den andre siden tenkes å motvirke sentraliseringen til det sentrale østlandsområdet ved at landsdelshovedstedene i sterkere grad kan konkurrere med Oslo regionen om å tilby attraktive miljøer og arbeidsplasser. Det kan imidlertid hevdes at hovedstadsområdets tiltrekningskraft ikke i første rekke er knyttet til organiseringen av offentlig forvaltning, og at de største byene uansett vil virke sentraliserende uavhengig av om de etableres som landsdelshovedsteder eller ikke.

Tjenesteproduksjon

En hovedbegrunnelse for landsdelsmodellen er de særskilte organiseringsbehov i spesialisthelsetjenesten, som i dag fanges opp av helseregioninndelingen, jf. drøftingen av begrunnelser for modellen foran. Landsdelsmodellen vil legge til rette for et fortsatt regionalpolitisk ansvar for spesialisthelsetjenesten. Samtidig vil man unngå dagens svakheter med et oppsplittet ansvar for helse-tilbud og helseinstitusjoner innenfor et geografisk område som det er naturlig å se i sammenheng. Modellen kan dermed gi et klarere regionalt ansvar for spesialisthelsetjenesten ved at behovet for direkte statlig medvirkning i det regionale helsesamarbeid blir redusert.

Landsdelsmodellen vil imidlertid innebære lenger avstand mellom det regionale nivået og kommunene. På områder hvor det er et sterkt samordningsbehov mellom kommunens 1. linjetjeneste og fylkeskommunens 2. linjetjeneste, kan modellen forsterke allerede eksisterende problemer.

Landsdelsmodellen vil være problematisk for de av fylkeskommunens oppgaver som verken «trekker oppover eller nedover», men som blir godt ivarettatt innenfor rammen av dagens fylkeskommuner. Videregående opplæring er et eksempel, jf. omtale av videregående opplæring.

Demokratiet

Landsdelsmodellen legger til rette for å desentralisere flere oppgaver og myndighet fra staten, og det vil innebære at man får et regionalt politisk nivå med større slagkraft og betydning enn dagens fylkeskommuner. I den grad innbyggerne oppfatter storregioner som en naturlig og funksjonell tilpasning til nye demokratiske og administrative utfordringer, kan en slik modell øke interessen for politikken som utøves på regionalt nivå, skape større engasjement og gi høyere valgdeltakelse.

På den andre siden vil modellen innebære redusert nærhet mellom velger og folkevalgt. Beslutninger av betydning for den enkelte vil bli flyttet lenger vekk, og det vil være en fare for at den kritikk som i dag rettes mot fylkeskommunen om å være fjern og utilgjengelig, vil gjelde landsdelsregionen i enda sterkere grad. I den grad innbyggerne føler identitet og tilhørighet til dagens fylker kan en innføring av landsdelsregioner innebære at man bryter ned dette fellesskapet og erstatter det med svært store og heterogene enheter.

Fylkesinndelingen er innskrevet i grunnloven gjennom prinsippet om at hvert fylke utgjør et valgdistrikt for stortingsvalg. Selv om fylkene i prinsippet fortsatt kan beholdes som valgkretser ved stortingsvalg, vil en innføring av

landsdelsregioner aktualisere endringer i valgkretsinnndelingen til stortingsvalg.

Landsdelsmodellens konsekvenser for kommunene

Innføring av 5-7 store regioner med utvidet ansvar på områder som i dag er statlige, vil med sannsynlighet innebære et annet maktforhold mellom landsdelsregion og kommune enn tilsvarende forhold mellom dagens fylkeskommuner og kommuner. Et grunnleggende utgangspunkt for forholdet mellom lokaldemokratiets organer i dag er at fylkeskommuner og kommuner er sidestilte politiske og forvaltningsmessige enheter. En mulig effekt av landsdelsmodellen kan bli en sentralisering av lokalforvaltningen hvor interessen og oppmerksomheten i økende grad rettes oppover mot de politiske prosesser og beslutninger på landsdelsnivå, mens interessen for kommunepolitikk og det kommunale selvstyret reduseres. Den store avstanden som vil oppstå mellom landsdelsregionens organer og kommunene kan også bidra til å svekke samarbeidsrelasjoner som er bygd opp mellom kommunene og fylkeskommunen på ulike områder.

Innføringen av 5-7 landsdelsregioner trenger ikke å bli knyttet sammen med omfattende endringer i kommuneinndelingen, men det er grunn til å anta at det vil medføre et press i retning av større kommuner. Dels for å få kommuner som forvaltningsmessig i større grad kan stå i et balansert forhold til de nye landsdelsregionene, og dels for å få enheter som er bedre i stand til å løse regionale oppgaver innenfor mindre geografiske områder.

Enkelte av de oppgavene som innenfor modellen kan tenkes lagt til kommunene, gjør krav på et forholdsvis stort befolkningsunderlag for en effektiv planlegging og utvikling av tjenestene. Noen av landets kommuner kan sannsynligvis ivareta ansvaret på egenhånd, men i de aller fleste kommuner vil oppgavene måtte løses gjennom samarbeid med andre kommuner. Det kan følgelig oppstå et behov for omfattende interkommunale ordninger for å ivareta f.eks. 2. linjetjenestene innenfor barnevern og rusmiddelomsorg. Behovet for interkommunalt samarbeid vil også gjøre seg gjeldende for planleggings- og utviklingsoppgaver som gjør krav på en videre planleggingshorisont enn den enkelte kommune, men som det ikke er naturlig å løfte opp på et landsdelsnivå. En av erfaringene med forsøksvirksomheten i Sverige f.eks. i det nye storlandet Västra Götaland, er nettopp at det har vokst frem et omfattende samarbeid mellom kommuner innenfor rammen av storregionen, ikke minst når det gjelder utviklingsspørsmål.

Landsdelsmodellens konsekvenser for staten

Landsdelsmodellen bygger grunnleggende på tanken om å gi det regionale nivået et større ansvar for samfunnsutviklingen. Formelt vil landsdelsregionene ha den samme forvaltningsmessige status som dagens fylkeskommuner. Regioner på den størrelse som er antydnet, vil likevel ha helt andre forutsetninger enn fylkeskommunene til å utvikles til handlekraftige enheter som kan ivareta langt flere offentlige oppgaver, men også opptre mer selvstendig overfor statlige myndigheter. Resultatet kan bli en klar maktforskyvning fra de nasjonale politiske organer til de regionale politiske organer.

En landsdelsmodell vil kreve en fullstendig gjennomtenkning av organiseringen av regional statsforvaltning. Dagens administrative inndeling preges av stor grad av variasjon mellom de ulike sektorområdene, men likevel slik at et klart flertall følger fylkesinndelingen for sitt geografiske ansvarsområde, f.eks. fylkesmannsembetene, utdanningskontorene og fylkeslegene. Det kan imidlertid virke kunstig å opprettholde fylkene som statlige administrative enheter dersom fylkeskommunene erstattes av landsdelsregioner. Hensynet til en enhetlig og oversiktlig forvaltning tilsier at de regionale statsetater får en administrativ inndeling som tilsvarer landsdelsregionene.

På den andre siden vil det fortsatt være behov for nærhet til kommunene for å ivareta kommunerettede oppgaver som regional statsforvaltning utøver i form av tilsyn, veiledning og kontroll. Det gjelder særlig fylkesmannens, fylkeslegens og utdanningskontorets virksomhet. Hvis dagens kommuneinndeling forblir uendret, kan det være lite hensiktsmessig å organisere disse etatene på landsdelsnivå. For det første vil den geografiske avstanden mellom de regionale statsetater, som naturlig vil bli lokalisert i et sentrum i landsdelen, og landsdelsregionens utkantkommuner bli langt større enn i dag. For det andre vil det være et spørsmål om f.eks. fylkesmannsembetet på en hensiktsmessig måte vil kunne følge opp det store antall kommuner som da vil inngå i de enkelte landsdelsregionene.

Generelt er det grunn til å anta at en modell som skal styrke regionenes egen evne til å løse oppgaver innen regional utvikling og tjenesteproduksjon, vil innebære reduserte oppgaver for regional statsforvaltning. Det ansvar for arbeidsmarkedspolitik, samferdselspolitikk og næringspolitikk, som landsdelsregionene er tiltenkt i modellen, vil måtte bety vesentlige endringer for de respektive regionale statsetater. Oppgavene vil i så stor grad bli overført til landsdelsregionene, at det neppe vil være aktuelt å opprettholde egne regionale kontorer for arbeidsmarkedsetaten, statens vegvesen eller SND.

Effektiviseringspotensiale

Det vil være muligheter for administrativ forenkling og effektivisering som følge av overgang fra 19 fylkeskommuner (inkludert Oslo) til 5-7 landsdelsregioner. Christiansenutvalget påpekte at fylkesstørrelsen er viktig for utnyttelsen av stordriftsfordeler i fylkeskommunal administrasjon. Beregninger tyder på at stordriftsfordelene når det gjelder totale administrasjonsutgifter er uttømt ved om lag 400 000 innbyggere og stordriftsfordelene i sentrale styringsorganer er uttømt ved om lag 350 000 innbyggere (Hagen 2000). Vekten av dette argumentet må likevel ses i lys av at sentraladministrasjon utgjør en svært liten del av fylkeskommunenes budsjetter (3-4 prosent), resten er i hovedsak tjenesteproduksjon.

Det bør også kunne legges til grunn at en effektiviseringsgevinst kan hentes ut gjennom et redusert antall enheter både for den del av regional statsforvaltning som integreres i landsdelsregionen og for den delen som forblir statlig. Skal stordrifts- og effektiviseringspotensialet i administrativ virksomhet realiseres, vil dette kunne kreve stor grad av omlokalisering av eksisterende administrasjoner.

4.4 Regionmodellen(e)

4.4.1 Modellbeskrivelse

De sentrale elementene i denne modellen er å videreføre et folkevalgt regionalt nivå, men med større eller mindre endringer i oppgaver, organisering og inndeling i forhold til dagens fylkeskommune. Inndelingsendringene er ikke forutsatt å være så omfattende som i landsdelsmodellen og modellen fremstår på den bakgrunn som mindre radikal enn landsdelsmodellen. Styrken ved en slik modell er at den legger til rette for å bygge videre på de erfaringer og arbeidsformer som er utviklet siden fylkeskommunen ble innført i sin nåværende form.

Selv om denne modellen kan sies å innebære en videreføring av hovedtrekkene i dagens regionalforvaltning sammenlignet med de øvrige modeller, kan den likevel bety store endringer fra dagens system. Oppgavefordeling, regional inndeling og valgordning til de politiske organer er forutsetninger som kan varieres og gi temmelig forskjellige løsninger. Inndelingen kan for eksempel variere fra dagens antall fylker ned mot 10 enheter, oppgavefordelingen kan variere alt etter om man ønsker å satse på regionnivået som primært et tjenesteytende ledd eller som regional utviklingsaktør, og valgordningen kan enten være basert på direkte eller indirekte valg. De tre variablene påvirker hverandre gjensidig. Det er sammenheng mellom størrelsen på og avgrensingen av regionene og hvilke oppgaver det kan være aktuelt å legge til det folkevalgte regionale nivået. Omfanget av oppgaver og myndighet som desentraliseres til regionalt nivå kan ha konsekvenser for hvordan det regionale nivået gis demokratisk legitimitet; gjennom direkte valg eller indirekte valg. I det følgende klargjøres og drøftes disse forutsetningene og deretter skisseres to realistiske alternativer under denne hovedmodellen.

Valgordning

Et folkevalgt regionalt nivå kan gis demokratisk forankring på to måter; enten ved at representantene til de politiske styringsorganer velges direkte av velgerne gjennom periodiske valg, eller ved at representantene utpekes av kommunestyret til de respektive kommuner i regionen. De to valgordningene har begge vært benyttet til valg av fylkestinget; indirekte valg frem til 1976 og direkte valg fra dette år og frem til i dag. Det er to ulike representativitetshensyn som ivaretas av de respektive valgordningene. Gjennom den direkte valgordningen er det hensynet til *rettferdig partipolitisk representasjon* som vektlegges. Velgerskaren er regionens innbyggere og stemmegivningen skjer som stemmer på partipolitiske lister. Gjennom et system basert på proporsjonalitet får de regionale politiske organer en politisk sammensetning som tilsvarer den andel av stemmene de enkelte partier fikk ved valget. Slik vil alle politiske partier av en viss størrelse (over sperregrensen) være sikret representasjon. Den direkte valgordningen kan imidlertid gi en skjev geografisk sammensetning av de regionalpolitiske beslutningsorganene. Hvis det eksisterer klare distrikts- og/eller kommunemotsetninger innad i fylket, kan det regionale nivået tape legitimitet i de distrikter/kommuner som ikke er representert i de regionale organene. Problemet kan i noe grad motvirkes ved å dele regionen inn i flere valgkretser og sikre at hver valgkrets skal være representert i de regionalpolitiske organer.

I en indirekte valgordning er det hensynet til *rettferdig geografisk representasjon* som har forrang. Velgerskaren er regionens kommuner og hver enkelt kommune utpeker et begrenset antall representanter til de regionale politiske organer. På denne måten er samtlige av regionens kommuner garantert representasjon. En indirekte valgmodell kan imidlertid føre til en skjev partipolitisk sammensetning av styringsorganene i forhold til partienes oppslutning i regionen. Erfaringen fra den gamle fylkeskommunen viste at det var dårlig samsvar mellom partienes representasjon i fylkestinget og partienes stemmetall ved kommune- og stortingsvalgene. Mindre partier fikk sjelden inn delegater, mens de typiske «ordførerpartiene» fikk en overrepresentasjon i forhold til oppslutningen ved valg.

Et vanlig krav til representativitet er at politiske forsamlinger ikke bare skal avspeile de politiske meninger og oppfatninger i befolkningen, men at de folkevalgte også skal utgjøre et tverrsnitt av befolkningen med hensyn til sosiale og demografiske kjennetegn, som f.eks. kjønn, alder, utdanning etc.. Slike representativitetshensyn kan også være vanskeligere å ivareta i en indirekte valgmodell, enn i en modell basert på direkte valg. For en nærmere diskusjon av denne problemstillingen vises til vedlegg 8.

De to valgordningene legger til rette for et ulikt fokus på løsningen av de regionale oppgavene. Med en indirekte valgmodell skapes det en tett relasjon mellom kommunene i regionen og det regionale organet. Denne relasjonen kan ha ulike konsekvenser for innretningen på den regionale politikken. En konsekvens kan være at kommunene blir ansvarliggjort i forhold til oppgaver som legges til det regionale nivået, at de dermed vil ha en egeninteresse i at det regionale organet fremstår legitimt og handlekraftig. Dette kan forventes å ha en positiv effekt bl.a. i forhold til regionale utviklingsoppgaver som i stor grad griper inn i kommunenes situasjon og som betinger et nært samarbeid mellom region og kommuner for å lykkes. Med et slikt utgangspunkt kan det være enklere å la de regionale politiske organer få avgjørelsesmyndighet i regionale, kommuneoverskridende areal- og utviklingsspørsmål. En indirekte valgordning legger dermed til rette for at overkommuneproblematikken tones ned. En tettere sammenheng mellom kommunal og regional forvaltning vil også kunne legge til rette for en god arbeidsdeling og samordning mellom kommunenes og det regionale nivåets aktiviteter på andre områder. Forholdet mellom 1. linjetjenesten og 2. linjetjenesten innenfor rusmiddelomsorg og barnevern kan være et eksempel i den sammenheng.

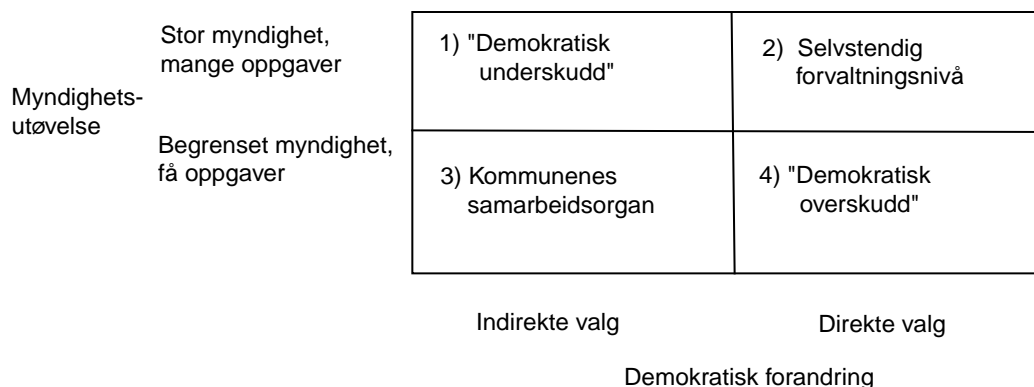
En negativ konsekvens av den tette koblingen mellom kommune og region kan imidlertid bli at regionpolitikken får et fragmentert og lite helhetlig preg. Dersom de regionale representanters deltakelse i større grad er motivert ut fra hensynet til å fremme eget distrikts og egen kommunes særinteresser enn ut fra hensynet til å ivareta et helhetlig regionalt perspektiv, kan regiontinget fort få preg av å være en arena for kommunal interessehevding og rivalisering. En slik distriktsfraksjonering av den regionale politikken vil sannsynligvis være særlig fremtredende når sakene har et innhold som produserer vinnere og tapere, f.eks. lokaliseringssaker. Dersom beslutningsprosedyrene i det indirekte organet er basert på vanlige flertallsvedtak kan det fort oppstå en situasjon der samarbeidet domineres av større sentrumskommuner, mens små kommuner eller kommuner i de mer perifere deler av regionen opplever

seg som tilsidesatt. På den bakgrunn er det derfor ikke opplagt at en indirekte valgmodell alltid vil legge bedre til rette for kommuneovergripende beslutninger. Dersom beslutningsprosedyrene i hovedsak er basert på enstemmighet og konsensus kan man få noen av de samme problemer som ofte er knyttet til interkommunale samarbeidsordninger; at man ikke får fattet beslutninger i konfliktfylte saker.

Med en direkte valgmodell til de regionale organer vil det ikke være en formalisert kobling til regionens kommuner, det er snarere regionalpolitikens selvstendighet som understrekes bl.a. ved at regionpolitikere velges på partiprogram som gjelder hele fylket og gjennom en valgkamp som synliggjør de regionalpolitiske spørsmålene. Direkte valg fremmer derfor, i alle fall i prinsippet, en politikerrolle basert på partipolitikk og helhetsorientering. Oppgavefordelingsutvalgets evaluering av virkemåten til demokratiet på fylkesnivå viser da også at valgordningen som ble innført i 1976 har lagt grunnlaget for en ny type fylkespolitikere. Fylkespolitikere i dag oppfatter seg selv først og fremst som representanter for fylkeskommunen og dernest som representanter for et politisk parti, mens de i svært liten grad oppgir å være representanter for kommunen.

Fra en demokratiteoretisk synsvinkel er det ikke opplagt at den ene valgordningen er mer demokratisk enn den andre, den vurderingen vil være avhengig av hvilke demokratinormer som legges til grunn. En viktig egenkap ved den direkte valgordningen er at den gir en stor grad av velgerinnflytelse. Gjennom stemmegivningen bestemmer velgerne sammensetningen av de politiske organer, og kan holde politikerne ansvarlige ved neste valg. I en indirekte valgordning vil velgernes innflytelse på oppnevning og sammensetning av de politiske organer være indirekte og lite reell, og den enkelte velger kan ikke i ettertid straffe eller belønne politiske representanter og partier gjennom valghandlingen. Gitt at innbyggernes innflytelse og påvirkningskraft i et representativt demokrati i første rekke er knyttet til å stemme på politiske partier, synes det uheldig at det innrettes politiske styringsorganer som ikke avspeiler de politiske styrkeforholdene innenfor et område. De demokratiske kvalitetene til et indirekte valgt regionalt nivå kan likevel ikke bare vurderes på grunnlag av graden av velgerinnflytelse og representativitet. Ved en indirekte valgordning vil det folkevalgte regionale nivået i sterkere grad fremstå som en samarbeidsarena for kommunene enn som innbyggernes eget politiske organ på regionalt nivå. På den bakgrunn kan det hevdes at det er viktigere at det regionale organ ivaretar kommunenes interesse og holdes ansvarlige overfor de respektive kommunestyre enn at det skal være representativt for innbyggernes politiske preferanser. Dette argumentet forutsetter imidlertid at de regionale oppgavene i liten grad har politisk betydning eller er partipolitisk kontroversielle og at den enkelte kommunes interesser i samarbeidet er relativt enhetlige og konsistente.

Generelt kan det sies å være en sammenheng mellom behovet for å gi et politisk organ demokratisk legitimitet gjennom direkte valg, og graden av politisk makt og myndighet som utøves av dette organet. Figur 4.1 gir en enkel illustrasjon av forholdet.



Figur 4.1

Rute 2 og 3 utgjør normalvarianter i den forstand at økende grad av politisk makt og myndighet stiller sterkere krav til demokratisk forankring. Rute 3 betegner en modell der det regionale nivået har karakter av å være et samarbeidsorgan for kommunene, indirekte finansiert og opprettet for å ivareta et begrenset antall oppgaver som kommunene ikke makter på egen hånd. I en slik modell vil det regionale nivåets myndighet kunne sies å være avledet av kommunene, og indirekte valg (ved kommunestyrene) vil være en naturlig valgordning. Hvis det regionale nivået derimot har karakter av å være et selvstendig forvaltningsnivå med en bred oppgaveportefølje og selvstendig finansiering, vil direkte valg være mest aktuelt, rute 2. Rute 1 og 4 er uttrykk for ubalanserte modeller. Rute 1 betegner en situasjon der de politiske organers makt og myndighet ikke står i et rimelighetsforhold til innbyggernes formelle mulighet til å utøve innflytelse (demokratisk underskudd). I rute 4 er innbyggernes formelle deltakelsesmuligheter ivaretatt, men deltakelsen og innflytelsen er likevel ikke reell fordi de politiske organer bare i begrenset grad utøver politisk makt og myndighet.

Fylkesinndeling

Under denne hovedmodellen forutsettes det ikke radikale endringer i fylkesinndelingen. Hensynet til å ta vare på og bygge videre på de identiteter og tradisjoner som er utviklet i forhold til dagens fylkesinndeling tilsier at det ikke foretas store endringer i inndelingen. På den andre siden har fylkesinndelingen ligget fast siden 1866, og den er i ulike sammenhenger lite tilpasset dagens behov. I alle landsdeler finnes det eksempler på at fylkesinndelingen deler opp større sammenhengende områder. Konsekvensen av dette er at fylkene ikke samsvarer med de områdene som vil være rasjonelle å betjene med felles tjenester og som bør planlegges og utvikles under ett. Særlig gjelder dette i de befolkningsrike deler av landet, noe som vanskeliggjør en effektiv samordning av areal-, utbyggings- og samferdselspolitikken i disse områdene. Uheldige avgrensinger av denne typen fører ofte til ekstrakostnader i form av koordinerings- og styringsordninger på tvers av fylkesgrensene. Med større fylker/regioner ville man kunne få enheter som omfattet alle deler av slike sammenhengende områder. Dette er likevel problemer som kan møtes med moderate endringer i dagens grenser uten å gå så radikalt til verks som skissert i landsdelsmodellen.

Det er grunn til å understreke at det er en sammenheng mellom størrelsen på og avgrensingen av de regionale enhetene og hvilke oppgaver det er natur-

lig at et regionalt forvaltningsnivå skal ha ansvar for. Oppgavefordelingsutvalgets flertall tilrødde en fylkesinndeling på 10-15 enheter, og begrunnet det nettopp i forhold til de oppgavene flertallet mente det regionale nivået skal løse til beste for næringsliv og innbyggere. Utvalget mente at de eksisterende fylker ikke er funksjonelle for en satsing på den regionale utviklingsrollen, og at effektivitetshensyn når det gjelder tjenesteproduksjon og administrasjon, tilsier at mange fylker i dag er for små.

Oppgavefordeling - to varianter

Det kan skisseres to hovedalternativer til oppgavefordeling innenfor denne modellen. Den første varianten kan ta utgangspunkt i en målsetting om at det folkevalgte regionale nivåets rolle som utviklingsaktør skal styrkes, og at det fortsatt skal ha ansvar for sentrale velferdsoppgaver. Denne målsettingene vil være førende for hvilke oppgaver det er aktuelt at regionnivået skal ha ansvar for. I tråd med Oppgavefordelingsutvalgets konklusjoner vil det være naturlig å se endringer i fylkesinndelingen mot større og mer funksjonelle regionale enheter i sammenheng med en styrking av utviklingsrollen. Gitt at en styrking av utviklingsrollen innebærer at det folkevalgte regionnivået får tilført flere oppgaver og større myndighet, synes det mest hensiktsmessig å gi regionnivået demokratisk legitimitet gjennom direkte valg. Varianten vil heretter benevnes «utviklingsmodellen». Utviklingsmodellen kan gjennomføres med utgangspunkt i dagens lovgivning og finansieringssystemer. Den vil være en mer moderat reform enn landsdelsmodellen og ikke innebære så store omstillings- og gjennomføringskostnader. Det vil være mulig å hente ut effektivitetsgevinster ved å redusere antall administrative enheter.

Den andre varianten tar utgangspunkt i at det er staten og kommunene som utgjør de viktigste forvaltningsnivåene, og at oppgavene det er aktuelt å legge til et folkevalgt regionalt nivå er oppgaver hvor det er behov for folkevalgt skjønn, men som ikke er hensiktsmessige å legge verken til kommunene eller til staten. Det legges ikke opp til en styrking av det regionale nivåets utviklingsrolle ved å gi regionnivået et større ansvar på sektorer som er viktige for den regionale utviklingen. Denne varianten vil i utgangspunktet ikke forutsette større endringer i fylkesinndelingen, og avhengig av oppgavevolumet og myndighetsutøvelsen som legges regionalt kan både indirekte valg og direkte valg være aktuelle valgordninger. Denne varianten vil heretter benevnes «slank region». En slank region kan gjennomføres med utgangspunkt i dagens lovgivning og finansieringssystemer, i og med at modellen ikke forutsetter endringer i fylkesinndelingen, vil den ikke innebære omstillingskostnader i den forbindelse.

4.4.2 Utviklingsmodellen - begrunnelser, oppgaver og egenskaper

Begrunnelser

Utviklingsmodellen tar sikte på å styrke det folkevalgte regionale nivåets ansvar og myndighet for regional utvikling. Flere argumenter kan tale for en slik styrking. For det første kan det fremheves at regional utvikling er et politikkområde som ut fra demokratiske vurderinger bør være underlagt direkte folkevalgt innflytelse. Kjernen i det regionale utviklingsarbeidet er å skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling for egen region. Det er regionens egen-

art og særskilte utfordringer som er i fokus for arbeidet, og prosessene er i stor grad kjennetegnet av avveining mellom kryssende interesser og hensyn. Slike avveininger bør ha regional forankring og være folkevalgt styrt.

For det andre kan det hevdes at dagens fylkeskommune ikke har lyktes så godt som sentral drivkraft og tilrettelegger for regional utvikling, jf. Oppgavefordelingsutvalgets utredning. Det kan skyldes manglende prioritering fra fylkeskommunens side, men også at fylkeskommunen ikke har hatt tilstrekkelige virkemidler for å fylle den planleggings- og utviklingsrolle den har vært tiltenkt. På den bakgrunn kan det argumenteres for at skal en styrking av den regionale utviklingsrollen bli reell, forutsetter det at de regionale organer får større myndighet over de beslutninger som har direkte betydning for den regionale utviklingen. I forhold til dagens organisering vil det innebære at det regionale nivået får et tyngre ansvar innenfor regional samferdsel, regional planlegging og arealdisponering, regionale miljøoppgaver, tilrettelegging for næringsutvikling- og bygdeutvikling samt regionale kulturoppgaver.

En samling av disse oppgavene kan, for det tredje, legge til rette for regionale helhetsløsninger ved at sektorer som i et regionalt utviklingsperspektiv er nært koblet til hverandre samles under ett organ. Tilrettelegging for næringsutvikling er avhengig av samferdselstiltak og av arealforvaltning og miljøtiltak. Utbygging og drift innenfor samferdselssektoren må ses i sammenheng med næringsutviklingen, med endringer i bosettingsmønsteret, med miljøkrav og arealforvaltning etc.. En samling av regionale oppgaver under regionalt folkevalgt ledelse kan også sies å være positivt fra et demokratisynspunkt ved at det vil styrke den politiske styringen av vesentlige samfunnsoppgaver. Det kan også hevdes at en samling av nært sammenkoblede sektorer under felles politisk ledelse vil bidra til mer effektive og brukervennlige løsninger enn når ansvaret for oppgavene er fordelt på ulike forvaltningsmyndigheter, slik situasjonen er i dag.

Oppgavefordeling i utviklingsmodellen

- **Spesialisthelsetjenesten:** I denne modellen legges ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten. I stikkordsform er de viktigste argumentene for å overføre ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten at det vil kunne bidra til klarere ansvarsforhold, bedre regional samordning av spesialisthelsetjenesten og mer lik tilgjengelighet til spesialisthelsetjenester. Men også målsettingen om å styrke den regionale utviklingsrollen kan tale for å overføre ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten. De store utfordringene i spesialisthelsetjenesten krever i dag stor innsats og oppmerksomhet både politisk og administrativt, noe som kan innebære at andre regionale oppgaver ikke blir prioritert like høyt. Det kan også hevdes at den løpende kritikken som spesialisthelsetjenesten synes å være utsatt for, kan bidra til å undergrave det folkevalgte regionnivåets autoritet og legitimitet også på andre områder. Når spesialisthelsetjenesten overføres til staten, kan det legge til rette for et sterkere fokus på de nasjonale interessene knyttet til å skape regional vekst og utvikling.
- **Barnevern, rusmiddelomsorg og familievern:** Fylkeskommunens sosialtjenester har klare samordningsbehov og berøringsflater med både spesialisthelsetjenesten og kommunenes helse- og sosialtjenester. Ut fra behovet for samhandling med spesialisthelsetjenesten kan det hevdes at ansva-

ret for barnevern, rusmiddelomsorg og familievern ikke bør forbli et ansvar for det regionale folkevalgte nivået, dersom spesialisthelsetjenestene legges til staten. Eventuell overføring til staten bør imidlertid ses i lys av den regionale organiseringen av spesialisthelsetjenesten. Behovet for nærhet til brukerne og det sterke samordningsbehovet mellom 1. og 2. linjetjenesten på sosialområdet kan tilsi at ansvaret for disse tjenestene overføres til kommunene. Gitt dagens kommuneinndeling vil det imidlertid være et fåtall kommuner som på egen hånd vil kunne ta ansvar for 2. linjetjenestene innenfor sosialsektoren. Det store flertallet av kommunene vil være avhengig av interkommunale ordninger, og det kan ikke ses bort fra at samarbeidet vil måtte være lovpålagt for å sikre tilstrekkelig omfang og stabilitet i samarbeidet. Krav til kompetanse og mulighetene for å kunne drive tjenestene kostnadseffektivt kan derfor tale for at ansvaret enten legges til staten eller til det regionale nivået.

- Videregående opplæring: I lys av utdannings- og kompetansepolitikkens betydning for det regionale utviklingsarbeidet, er det naturlig at regionen fortsatt har ansvaret for videregående opplæring.
- Samferdsel: Regionen får ansvar for å utvikle og gjennomføre en helhetlig samferdselspolitikk på regionalt nivå. Ansvaret for fylkesveger og riksveger med unntak av stamveger legges til regionen, og regionen får ansvar for lokal og regional kollektivtrafikk inkludert bestiller- og tilskuddsansvar for lokale og regionale jernbanetjenester.
- Planlegging og areal: I forhold til dagens fylkeskommune blir det folkevalgte regionale nivåets rolle som øverste planmyndighet i regionen forsterket. Den regionale planleggingen får en forpliktende virkning og deler av regionplanen kan gjøres rettslig bindende for arealbruken i regionen.
- Miljø: Regionalt relaterte miljøvernoppgaver knyttet til forvaltning av miljøvernlovgivningen legges til det regionale nivået.
- Næringsutvikling: Modellen legger opp til at regionale politiske organer får en viktigere rolle i å utforme strategier for næringspolitikken i regionen. Ansvaret for tilretteleggende virkemidler samles hos regionen. SND beholder ansvaret for bedriftsrettede virkemidler, men regionens ansvar for å foreta avveininger mellom nasjonale og regionale føringer styrkes.
- Høyere utdanning og forskning: Oppgave- og ansvars plasseringen forblir som i dag. Med utgangspunkt i den nære sammenhengen mellom utdannings- og kompetansepolitikk og utviklingspolitikken, er det imidlertid behov for å utvikle et nært samarbeid mellom staten som ansvarlig myndighet for universitets- og høyskolesystemet og det folkevalgte regionale nivået som regional utviklingsmyndighet og ansvarlig myndighet for videregående opplæring.
- Kultur: Fylkeskommunenes oppgaver på kulturområdet forblir et regionalt folkevalgt ansvar, men regionen får et større ansvar for region-/landsdelsinstitusjoner og knutepunktsinstitusjoner (de såkalte funksjonsfordelingsinstitusjonene) innenfor områdene scenekunst, musikk, museum og billedkunst, for å gi regionene bedre muligheter for å drive et aktivt kulturpolitisk arbeid innenfor et større tverrsektorielt utviklingsarbeid.

Modellens egenskaper

Regional utvikling: Utviklingsmodellen tar et særlig utgangspunkt i å tilpasse oppgaver, ansvar og geografisk inndeling slik at det regionale nivået blir bedre i stand til å utøve rollen som regional utviklingsaktør. Styrken ved modellen

vil ikke minst være at den geografiske inndelingen i større grad enn i landsdelsmodellen kan bygge på det som i et nasjonalt perspektiv er sammenhengende regioner uten klart konkurrerende nærings- og bosettingsmessige tyngdepunkter. Modellen forutsetter ikke samme grad av oppgaveoverføring fra staten til regionalt nivå som landsdelsmodellen innen områdene kultur, høyere utdanning, arbeidsmarkedspolitikk og næringsutvikling. Utviklingsmodellen vil likevel gi det regionale nivået et utvidet ansvar for sentrale virkemidler som kan legges til rette for en mer helhetlig og aktiv utviklingspolitikk.

Med noe færre og større regionale enheter som både oppgavemessig og geografisk er bedre tilpasset det regionale utviklingsarbeidet, bør utviklingsmodellen kunne møte utfordringene knyttet til internasjonalt samarbeid og konkurranse, bedre enn dagens fylkeskommuner. Utviklingsmodellen bør også gi bedre forutsetninger enn i dag, for å bygge opp sterke fagmiljøer med spesialisert og tverrfaglig kompetanse for god forvaltning av virkemidler.

Tjenesteproduksjon: Utviklingsmodellen vil legge til rette for at ansvaret for videregående opplæring fortsatt skal kunne legges til det regionale nivået. Det gir mulighet til å utvikle koblingen mellom utdannings- og kompetansepolitikken og det regionale utviklingsarbeidet. Utviklingsmodellen kan også legge til rette for fortsatt regionalt ansvar for 2. linjetjenester innen barnevern, rusmiddelomsorg og familievern, men dette må vurderes i lys av statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten og den regionale organiseringen av denne. Det kan også hevdes at drifts- og eieransvaret for institusjonene på disse områdene i liten grad har betydning for utøvelsen av den regionale utviklingsrollen.

Utviklingsmodellen som demokratisk arena og organ: Med færre enheter vil utviklingsmodellen på den ene side innebære at avstanden mellom velger og folkevalgt blir større enn ved dagens fylkeskommune, men det folkevalgte regionale nivået vil på den andre siden få større beslutningskraft og innflytelse. I utviklingsmodellen vil det folkevalgte regionale nivået få et tydelig og samlet ansvar for regionens utvikling. Det kan bidra til å revitalisere politikken på regionalt nivå og dermed styrke det regionale folkevalgte nivåets legitimitet.

Utviklingsmodellen vil i større grad enn landsdelsmodellen kunne bygge videre på de regionale identiteter som er utviklet i tilknytning til dagens fylker. En forutsetning for et godt fungerende demokrati er at det eksisterer en fellesskapsfølelse innbyggerne imellom. Fylket har en lang historie i Norge, og utviklingsmodellen vil i større grad enn landsdelsmodellen gi mulighet til å bygge videre på den identitet og fellesskapsfølelse som er knyttet til dagens fylker.

Utviklingsmodellens konsekvenser for kommunene

Utviklingsmodellen synes i utgangspunktet ikke å behøve å få store konsekvenser for kommunene. Styrkingen av det regionale nivået vil i første rekke bestå av en overføring av myndighet fra statlige organer. En opprustning av det regionale nivået som utviklingsaktør, bl.a. gjennom en mer forpliktende regional planlegging, vil imidlertid innebære at det regionale nivået på enkelte områder vil fatte beslutninger som vil ha forpliktende virkning for kommunene. Skal den regionale planleggingen i større grad virke styrende på kommunenes planlegging, vil det være viktig at kommunene trekkes aktivt inn i arbeidet med fylkesplanen.

Av hensyn til å beholde fagmiljøene innenfor de ulike sektorene samlet regionalt, vil en overføring av f.eks. fylkesmannens miljøavdeling innebære at fylkeskommunen gis ansvar for veiledning, tilsyn og klagebehandling i forhold til kommunene.

Utviklingsmodellen forutsetter ikke at ansvar for tjenesteytende oppgaver som i dag ivaretas av fylkeskommunene, overføres til kommunene. Det vil derfor ikke oppstå nye behov for interkommunale løsninger på dette området.

Utviklingsmodellens konsekvenser for staten

Utviklingsmodellen innebærer en overføring av myndighet fra staten til det folkevalgte regionale nivå på enkelte områder (miljø, samferdsel etc.), men vil samtidig innebære at staten overtar ansvar for spesialisthelsetjenesten. Med hensyn til myndighetsfordelingen mellom stat og region vil ikke oppgaveendringen ha et slikt omfang at det er riktig å snakke om en vesentlig forrykning av dagens balanse. På enkelte av fagområdene som foreslås overført foreligger det klare nasjonale føringer, noe som kan innebære at fylkeskommunen blir satt til å administrere nasjonal politikk.

Det vil være naturlig at også den regionale statsforvaltning i hovedsak blir organisert etter regioninndelingen i utviklingsmodellen.

4.4.3 Slank region - begrunnelser, oppgaver og egenskaper

Begrunnelser

Utgangspunktet for denne modellen er en markering av staten og kommunene som de sentrale pilarene i velferdssystemet og dermed de viktigste forvaltningsnivåene. Samtidig er det enkelte oppgaver som av hensyn til effektivitet og lokalt selvstyre, trenger regionale løsninger. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering legges som hovedregel til kommunene, og bare når kommunale eller interkommunale løsninger vil være lite effektive, legges ansvaret på regionalt nivå. Oppgaver som er kjennetegnet av sterke nasjonale føringer eller interesser ivaretas av staten, enten sentralt eller ved regional statsforvaltning.

Det er to typer hovedoppgaver som utpeker seg som naturlig at det regionale nivået ivaretar i denne modellen. For det første er det sentrale tjenesteytende oppgaver som både stiller krav til nærhet og lokalpolitisk styring, men som ikke lar seg hensiktsmessig organisere i hver enkelt kommune, f.eks. ansvaret for videregående opplæring. Slike oppgaver kan løses gjennom interkommunalt samarbeid, men for å sikre nødvendig omfang og kvalitet på tjenestene vil det i mange tilfeller være nødvendig med lovpålagt interkommunalt samarbeid. Av både demokrati- og effektivitetshensyn kan det på den bakgrunn hevdes at slike oppgaver vil løses bedre av et eget regionalt forvaltningsnivå. For det første vil regional oppgaveløsning kunne innebære stor driftsfordeler ved at oppgaveløsningen skjer innenfor rammen av større enheter, enn det som ville vært tilfellet om oppgaven ble løst gjennom interkommunalt samarbeid. For det andre vil regionalt ansvar innebære at den lokalpolitiske involveringen og styringen av viktige samfunnsområder blir sterkere og mer direkte, enn om oppgaven ble løst gjennom interkommunale samarbeidsordninger som var pålagt av staten.

Den andre hovedoppgaven vil være knyttet til regional planlegging. Samfunnsplanlegging er i sitt vesen en politisk funksjon som både innebærer å fastsette mål for utviklingen av et område, og å avveie og samordne ulike interesser og sektorer for å nå de oppsatte målene. Denne planleggingen bør være underlagt folkevalgt styring og kontroll. På flere områder er det nødvendig med planlegging og behandling utover kommunegrensene. Ikke minst gjelder det arealdisponering og utbyggingsmønster i større sammenhengende områder. I prinsippet kunne dette planleggingsbehovet ivaretas gjennom interkommunalt plansamarbeid, men et slikt plansamarbeid vil ha sterke begrensninger ved uenighet og konfliktfylte saker. Det kan derfor argumenteres for at det er behov for et permanent organ på regionalt nivå for å ivareta kommuneovergripende planlegging.

Oppgaver for en «slank region»

- **Spesialisthelsetjenesten:** I denne modellen legges ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten.
- **Barnevern, rusmiddelomsorg og familievern:** Som ved utviklingsmodellen vil det også i denne modellen være et spørsmål om hvor oppgavene innenfor 2. linjetjenestene på sosialområdet skal plasseres. Behovet for å se 2. linjetjenestene i sammenheng med spesialisthelsetjenesten kan tale for statlig ansvar, mens modellens klare understreking av kommunen som innbyggernes nærmeste og primære tjenestenivå kan tale for kommunalt ansvar. Det vil også kunne legges til rette for å sikre god sammenheng mellom 1. og 2. linjetjenestene på dette området. Et kommunalt ansvar vil innebære at oppgavene løses innenfor rammen av interkommunalt samarbeid, og mest sannsynlig gjennom lovpålagt interkommunalt samarbeid.
- **Videregående opplæring:** I denne modellen vil ansvaret for videregående opplæring være den viktigste tjenesteytende oppgave som regionnivået får ansvar for.
- **Samferdsel:** Forutsatt at fylkesinndelingen i utgangspunktet ikke endres i denne modellen vil det være mindre aktuelt at det folkevalgte regionale nivået får utvidet ansvar for samferdselsoppgavene. Av hensyn til en helhetlig regional samferdselspolitikk er det behov for å samle ansvaret for samferdselsoppgavene. Det kan tale for at staten overtar samferdselsoppgaver som i dag er fylkeskommunale (kollektivtransport).
- **Planlegging og areal:** I forhold til dagens fylkeskommune blir det folkevalgte regionale nivåets rolle som øverste planmyndighet i regionen forsterket. Den regionale planleggingen får en forpliktende virkning og deler av regionplanen kan gjøres rettslig bindende for arealbruken i regionen.
- **Miljø:** Regionalt relaterte miljøvernoppgaver knyttet til forvaltning av miljøvernlovgivningen forblir et statlig ansvar.
- **Næringsutvikling:** Forvaltningen av næringsrettede økonomiske virkemidler forblir et statlig ansvar. Det regionale nivået foreslår representanter til de regionale SND styrene.
- **Kultur:** Fylkeskommunenes oppgaver på kulturområdet overføres til kommunene eller staten.

Modellens egenskaper

Regional utvikling: I denne modellen vil utviklingsrollen til det folkevalgte regionale nivået i all hovedsak være knyttet til regional planlegging. Det regionale nivået vil ikke ha direkte ansvar for sektorer og økonomiske virkemidler som er tett koblet til den regionale utviklingen. En mer forpliktende regional planlegging enn dagens fylkesplaner må innebære at både kommuner og statlige sektormyndigheter i større grad bruker den regionale planen som ramme for egen planlegging og samordning. Det regionale nivåets utviklingsrolle vil dermed først og fremst være av overordnet og strategisk karakter. Vekten vil ligge på initiativ og samordning, mens det direkte gjennomføringsansvaret vil tilligge kommunale og statlige myndigheter.

Modellen kan ha det fortrinn at den gir fylkeskommunen økt herredømme over den samlede regionale utvikling, uten samtidig å bryte opp for mye av strukturene rundt dagens organisering mellom nivåene. På den andre siden må det reises spørsmål om det regionale nivået vil ha nødvendig troverdighet og legitimitet for å utøve en markert planleggings- og utviklingsrolle når de vesentlige sektorområder og virkemidler er plassert hos staten.

Tjenesteproduksjon: En «slank region» vil bety at det regionale nivåets betydning som tjenesteytende organ vil bli redusert i forhold til dagens fylkeskommuner. Som i utviklingsmodellen vil også denne modellen innebære at ansvaret for videregående opplæring vil bli den sentrale tjenesteytende oppgaven til det regionale nivået. Modellen kan også innebære fortsatt regionalt ansvar for 2. linjetjenester innen barnevern, rusmiddelomsorg og familievern, men dette må vurderes i lys av statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten. En smalere bredde i tjenesteytende oppgaver kan på den ene siden legge til rette for styrket fokus og innsats på de sektoroppgavene det regionale nivået fortsatt vil ha ansvar for. På den andre siden risikerer man å miste de positive egenskaper som er knyttet til at folkevalgte representanter innenfor en regional ramme foretar avveininger og prioriteringer mellom ulike sektorer og hensyn.

Demokratisk arena og organ: Både direkte og indirekte valg til styringsorganene kan være aktuelt i denne modellen. Modellens sterke understrekning av kommunenes rolle i forvaltningen kan tale for en valgordning basert på indirekte valg. En regional planlegging som i sterkere grad enn i dag vil forplikte kommunene kan også tilsi indirekte valg. At kommunene selv er representert i de regionale styrende organer kan innebære at det blir enklere å la det folkevalgte regionale nivået få avgjørelsesmyndighet i regionale, kommuneoverskridende areal- og utviklingsspørsmål.

På den andre siden kan det hevdes at en markert styrking av den regionale planleggingen vil innebære at det regionale nivået får tilført betydelig myndighet, og at en slik myndighetsoverføring bør kombineres med demokratisk forankring gjennom direkte valg. Et politisk styringssystem basert på direkte valg baserer seg imidlertid på at innbyggerne engasjerer seg i politikken og deltar i valgene. Det kan reises tvil om en «slank region» i tilstrekkelig grad vil oppleves som betydningsfull og interessant, og dermed mobilisere velgerne.

Konsekvenser for kommunene: En slank region fremhever kommunene som det viktigste lokalforvaltningsnivået. Modellen innebærer en viss overflytting av oppgaver og myndighet fra både dagens fylkeskommune og fra regional statsforvaltning til kommunene. En eventuell overføring av dagens

fylkeskommunale oppgaver innenfor kultur og 2. linje sosialtjenester vil sannsynligvis innebære økt behov for interkommunalt samarbeid.

En styrket og forpliktende regional planlegging vil videre kunne innebære at det regionale nivået treffer planvedtak som virker bindende på kommunene, f.eks. når det gjelder avklaring av spørsmål knyttet til arealdisponering og utbyggingsmønster over kommunegrensene. Det vil bety at det regionale nivået i egenskap av regional planmyndighet, vil få en begrenset overkommunal funksjon.

Konsekvenser for staten: Modellen innebærer en overføring av oppgaver fra folkevalgt regionalt nivå til staten på flere områder, herunder spesialisthelse-tjeneste, kollektivtrafikk, eventuelt 2. linje sosialtjenester og enkelte kulturopp-gaver. En mer forpliktende regional planlegging vil kunne innebære at statlige sektormyndigheter i større grad enn i dag må bruke den regionale planen som ramme for egen planlegging og samordning.

4.5 Tonivå-modellen

4.5.1 Modellskisse

Tonivå-modellen innebærer at fylkeskommunen legges ned som eget forvaltningsnivå og at oppgaver som krever regionale eller kommuneoverskridende løsninger, overtas enten av staten eller kommunene. Modellen innebærer imidlertid ikke at interkommunale eller statlige organer med regional organisering fjernes. Når det gjelder dagens fylker kan disse videreføres som inndeling for statlig regionalforvaltning. Det vil imidlertid være naturlig å vurdere inndelingen av regional statsforvaltning som en del av en eventuell tonivå-reform.

I prinsippet kan det, i likhet med modellene basert på tre nivåer, tenkes flere varianter av en tonivå-modell avhengig av hvordan oppgavene fordeles mellom stat og kommune. I drøftingen av tonivå-alternativet er det lagt til grunn at det offentlige fortsatt skal ha ansvar for de tjenester som i dag er fylkeskommunale. Det betyr i praksis at det forutsettes at det offentlige skal være ansvarlig for at tjenestene finnes, finansiering, kvalitet og kontroll av tjenestene. Selv om det offentlige skal ha ansvaret for at tjenestene tilbys, betyr ikke dette at alle oppgaver nødvendigvis skal utføres av det offentlige.

I den følgende fremstillingen drøftes fordeler og ulemper ved oppgaveoverføring til henholdsvis staten og kommunene i tilknytning til den enkelte opp-gave, og på bakgrunn av drøftingen skisseres en variant av tonivå-modellen. Avslutningsvis drøftes modellens konsekvenser og egenskaper.

4.5.2 Begrunnelser

Dette alternativet må ses på bakgrunn av den generelle debatten om fylkeskommunens plass i forvaltningen. Et velkjent argument fra debatten er at det ikke er behov for tre forvaltningsnivåer i et land med drøyt 4,5 millioner mennesker. Det hevdes at fylkeskommunen er et overflødig og fordyrende forvaltningsnivå, og at en nedlegging vil føre til mindre byråkrati og en enklere og mer oversiktlig forvaltning. Forslag om å fjerne fylkeskommunen er ofte knyttet til problemene ved sykehusene. Det argumenteres i den forbindelse med at staten bør overta ansvaret for sykehusene for å løse dagens problemer i for-

hold til regionale ulikheter i behandlingskvalitet og ventetider, og for å sikre gjennomslag for nasjonale helsepolitiske mål. Overføring av ansvaret for sykehusene til staten vil innebære at fylkeskommunens klart tyngste og mest ressurskrevende oppgave forsvinner, og en nedleggelse av fylkeskommunen, blir det argumentert, vil være en naturlig følge av en slik reform.

Tilhengere av en nedlegging av fylkeskommunen mener også at det kan representere en gevinst for lokaldemokratiet. I en tid hvor oppslutningen om lokaldemokratiet er synkende, er det behov for å styrke kommunen og det kommunale demokratiet. Det argumenteres med at lokaldemokratiet har sitt utspring og sin primære betydning i tilknytning til kommunene bl.a. fordi det er kommunen som befolkningen føler sterkest identitet og tilhørighet til. Nedleggelse av fylkeskommunen åpner for at flere oppgaver kan desentraliseres til kommunene og det kan bidra til en styrking av kommunens betydning.

Debatten om nedleggelse av fylkeskommunen er også knyttet til et ønske om å avgrense politisk styring og å gi mer makt til individet gjennom bl.a. større innslag av markedsløsninger i offentlig sektor gjennom fritt brukervalg, fristilling og statlig stykkprisfinansiering av tjenesteoppgaver. I et slikt perspektiv reduseres behovet for fylkeskommunen som politisk prioriterende og tjenesteproduserende organ. Hvorvidt behovet for en fylkeskommune blir mindre gjennom fristilling av tjenester, vil imidlertid avhenge av hvilken form for fristilling det er tale om.

Den mest vanlige formen for «fristilling» i kommunesektoren i dag er anbudskonkurranser. Det betyr at kommunen bestiller og finansierer tjenestene, mens både private og offentlige tilbydere konkurrerer om å vinne anbudene. I prinsippet kan flere av fylkeskommunenes oppgaver være egnet for fristilling. Det gjelder for eksempel 2. linjeinstitusjoner innenfor helse- og sosialområdet, de videregående skolene og kollektivtrafikken. Innenfor rammen av en tonivå-modell kan det tenkes at kommunene kunne overta bestillerfunksjonen for flere av de fylkeskommunale oppgavene. Forvaltningen av bestillerfunksjonen stiller imidlertid store krav til faglig kompetanse om bl.a. kontraktstyring. Med dagens kommunestruktur er det tvilsomt om alle kommuner vil ha tilstrekkelige økonomiske, faglige og administrative ressurser til å ivareta bestilleransvaret. Konsekvensen vil da bli enten at staten ivaretar ansvaret eller at kommunene samarbeider interkommunalt om bestilleransvaret.

Fristilling kan også bety statlig stykkprisfinansiering av tjenester, og en slik form for fristilling vil i praksis innebære at staten gjennom brukerne og de fristilte institusjonene overtar det meste av fylkeskommunens tjenesteproduksjon. Behovet for et folkevalgt organ for å styre og prioritere ulike tjenester opp mot hverandre vil dermed bli sterkt redusert.

4.5.3 Drøfting av oppgaveplasseringen

Nedleggelse av fylkeskommunen innebærer en grunnleggende endring i oppgavefordelingen. Ansvaret for de fylkeskommunale oppgavene må fordeles mellom kommunene og staten. Nedenfor drøftes mulige fordeler og ulemper knyttet til henholdsvis statlig og kommunal overtakelse av regionale oppgaver som i dag er fylkeskommunale.

Spesialisthelsetjenesten

Innenfor tonivå-modellen kan i prinsippet tre alternativer for eierskap og finansiering være aktuelle: 1) Statlig eierskap og finansiering, 2) Kommunalt eier- og finansieringsansvar, og 3) Statlig eierskap, men kommunalt ansvar for å bestille og finansiere tjenestene. Gitt at en sentral begrunnelse for å nedlegge fylkeskommunen nettopp er knyttet til en statlig overtakelse av sykehusene, har alternativ 2 og 3 mest teoretisk interesse. Det vises til NOU 2000:22 for en nærmere drøfting av disse alternativene. Statlig overtakelse av ansvaret for spesialisthelsetjenesten vil innebære at staten overtar både eierskapet og finansieringsansvaret for dagens fylkeskommunale helseinstitusjoner (sykehus, spesialsykehjem, psykiatriske klinikker og institusjoner og rehabiliteringsinstitusjoner m.m.).

2. linje sosialtjenester

Plasseringen av ansvaret for 2. linjetjenester innenfor sosialområdet må ses i sammenheng med behovet for samordning med spesialisthelsetjenesten og med kommunenes 1. linjetjeneste innenfor helse- og sosialsektoren. Kommunalisering av dagens fylkeskommunale oppgaver innenfor barnevern, rusmiddelomsorg og familievern kan redusere samordnings- og gråsoneproblemer mellom 1. og 2. linjetjenesten innenfor sosialområdet. Imidlertid viser erfaringer fra Oslo kommune at vertikal integrasjon av sosialtjenestene i seg selv ikke kan betraktes som noen garanti for optimal samordning (NOU 1997:12 *Grenser til besvær*). Kommunalt ansvar vil kreve et omfattende interkommunalt samarbeid fordi svært mange kommuner med dagens kommuneinndeling vil være for små til å kunne håndtere disse oppgavene på en hensiktsmessig måte. Institusjonenes antall og oppgavenes karakter kan tilsi et lovregulert interkommunalt samarbeid.

En statlig løsning for disse tjenestene kan sikre et likeverdig tjenestetilbud og en slipper mulige uheldige sider knyttet til et interkommunalt samarbeid. Ulempen med en statliggjøring kan være at avstanden mellom 1. og 2. linjetjenesten innenfor sosialområdet blir lenger og samordningsproblemene større.

Videregående opplæring

Statlig ansvar: En mulig fordel ved en statlig løsning kan være at et statlig ansvar kan bidra til nasjonal likhet og gi forutsetninger for helhetlig samordning og planlegging av opplæringstilbudet. En statlig løsning kan også sikre større individuell valgfrihet dersom elevene får fritt brukervalg på tvers av eksisterende fylkesgrenser. Videre bør en statlig løsning kunne sikre en god kobling mellom videregående opplæring og høyere utdanning. Løsningen bør også legge til rette for en god koordinering mellom videregående opplæring og arbeidsmarkedsopplæring, siden staten vil ha ansvaret for begge opplæringstilbudene.

Et statlig ansvar for videregående opplæring vil svekke den lokale folkevalgte innflytelsen over det rettighetsbaserte opplæringstilbudet her i landet. Det kan gjøre det vanskeligere å sikre en ønsket regional og lokal tilpasning av opplæringstilbudet ut fra samfunns- og arbeidslivets behov i den enkelte region. Hvor stort dette problemet vil være, vil imidlertid også avhenge av den øvrige oppgavefordelingen mellom kommunene og staten. Dersom staten får ansvar for regional planlegging og næringsutvikling bør det være mulig for

staten å legge til rette for å se videregående opplæring i et regionalt perspektiv.

Fra 1. august 1999 har man hatt et felles lovverk for grunnskolen og videregående opplæring. Intensjonen bak loven er bl.a. at grunnskoleopplæring og videregående opplæring skal fremstå som et sammenhengende opplæringsløp. Det er en fare for at et statlig ansvar for videregående opplæring kan svekke koordineringen og samordningen mellom de to utdanningsnivåene, og slik sett bryte med tenkningen i den nye opplæringsloven.

Direkte statlig finansiering av videregående opplæring kan gi svekket kostnadskontroll. Dagens rammefinansiering av kommunesektoren krever at kommuner og fylkeskommuner må prioritere mellom ulike tjenester innenfor gitte økonomiske rammer. Denne typen rammefinansiering gir også insentiver til effektivisering, da gevinsten ved mer kostnadseffektiv drift tilfaller kommunesektoren.

Kommunalt ansvar: Kommunalt ansvar for videregående opplæring kan ses som en styrking av lokaldemokratiet ved at kommunene får et samlet ansvar for hele det rettighetsbaserte opplæringstilbudet her i landet, dvs. grunnskolen og videregående opplæring. Ansvaret for opplæringen vil ved en kommunal ivaretagelse være lagt nærmest mulig det enkelte lokalsamfunn og den enkelte bruker. En slik samling av opplæringsansvaret hos ett forvaltningsnivå vil i utgangspunktet være i tråd med intensjonene i opplæringsloven om å se grunnskoleopplæring og videregående opplæring som et sammenhengende opplæringsløp. Med utgangspunkt i dagens kommuneinndeling vil det imidlertid være et fåtall kommuner som på egen hånd vil kunne ta ansvar for den videregående opplæringen. Det store flertallet av kommunene vil være avhengig av interkommunale ordninger, og det kan ikke ses bort fra at samarbeidet vil måtte være lovpålagt for å sikre tilstrekkelig omfang og stabilitet i samarbeidet.

Overføringen av ansvaret til kommunene kan bety at oppgaveløsningen vil skje innenfor betydelig mindre enheter enn dagens fylkeskommuner, hvilket kan svekke kostnadseffektiviteten. De mindre fagmiljøene kan også gjøre det tyngre å videreutvikle kvaliteten på opplæringen. De mindre enhetene vil videre kunne ha problemer med å tilby et fullverdig opplæringstilbud. Det kan derfor bli behov for et langt mer omfattende gjesteelevsystem enn det man har i dag. For den enkelte elev kan begrensningene i tilbudet i egen kommune eller i det interkommunale samarbeidet hvor egen kommune deltar, oppfattes som en svekkelse av valgmulighetene.

Samferdsel

Statlig ansvar: Statens vegvesen ved vegkontorene kan overta ansvaret for fylkesvegene. De har i dag allerede det utøvende ansvar for disse. Også ansvaret for kollektivtrafikken kan overtas av vegkontorene, som da vil kunne utvikles til regionale trafikketater. En samling av transportoppgavene i regionale trafikketater vil gi mulighet til å møte samordningsbehovet innad i samferdselssektoren. En statlig modell vil også kunne ivareta hensynet til nasjonal styring, koordinering og helhetlig planlegging samt et relativt enhetlig og standardisert veg- og kollektivtransporttilbud. En slik løsning vil også kunne legge til rette for å utnytte eventuelle stordriftsfordeler. En statlig løsning med et regi-

onalt trafikkontor for hovedstadsområdet kan bidra til å løse de store transportutfordringene for Oslo-området. Imidlertid vil en slik trafikketatmodell neppe svare på de særskilte transportutfordringene i enkelte større bykommuner og byområder hvor transportutfordringene er lokale. Når det gjelder ansvaret for spesialtransporten for funksjonshemmede, kan også dette overføres til de statlige trafikketatene. En alternativ løsning kan være å overføre ansvaret til trygdeetaten. En statlig overtakelse av kollektivtransporten, kan føre til ytterligere press på statlige budsjetter med utgangspunkt i argumenter om likt tilbud i de ulike deler av landet.

Kommunalt ansvar: Ansvaret for fylkesvegnettet og kollektivtrafikken kan overføres til kommunene og organiseres i interkommunale trafikketater der dette er hensiktsmessig. En kommunal løsning vil kunne gi et organisatorisk svar på utfordringene i områder der problemene knyttet til miljø og fremkommelighet er lokale og samsvarer med bykommunenes territorium. En kommunalisering vil imidlertid ikke gi et organisatorisk svar på transportutfordringene i byområder som går på tvers av kommune- og fylkesgrensene. Kommunal overtakelse gir en folkevalgt forankring for oppgaveløsningen. En kommunalisering av ansvaret for spesialtransporten for funksjonshemmede (TT-tjenesten) kan bedre mulighetene for å se transporttjenestene i sammenheng med resten av kommunenes velferds- og omsorgstilbud.

Imidlertid vil en kommunalisering kunne gjøre det vanskeligere å ta ut mulige stordrifts- og effektivitetsgevinster sammenliknet med en statlig løsning. Det kan være grunn til å frykte at organisering i mindre enheter og en interkommunal organisering, kan medføre et tungrodd system. En overføring av ansvaret til kommunene kan videre bety at oppgaveløsningen vil skje innenfor betydelig mindre enheter enn dagens fylker og kan bidra til større ulikheter i veg- og kollektivstandarden. Også samordningen i forhold til de fylkesvise statlige vegkontorene og riksvegene, kan lide dersom kommunene overtar ansvaret for kollektivtrafikken og fylkesvegene.

Regional planlegging og -utvikling

Med regionale utviklingsoppgaver menes her fylkeskommunens regionale samordnings- og planleggingsansvar på tvers av styringsnivåer, samt tilrettelegging for regional næringsutvikling.

Statlig ansvar: Ansvaret for fylkeskommunenes tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling i distriktene kan overføres til Statens nærings- og distriktutviklingsfond (SND). SNDs fylkesvise styrer vil ikke lenger ha fylkeskommunal representasjon. En slik løsning vil bidra til å samordne ansvaret og kompetansen for næringsrettede virkemidler og næringsutvikling regionalt. Dette kan forenkle forholdene for næringslivet. Andre fordeler ved en slik løsning kan knyttes til behovet for å se arbeidet for næringsutvikling på tvers av regioner og i et nasjonalt perspektiv. En statlig forankring kan bidra til nasjonal koordinering av virkemiddelbruken overfor regioner og bransjer og bl.a. motvirke utilsiktet konkurransevridning, overetablering og subsidiekonkurranse.

Ulemper ved en statlig forankring kan være at den regionale tilpasningen av løsninger og den regionale innflytelsen på virkemiddelbruken svekkes. Dette er uheldig fordi variasjoner i løsninger og resultater regionalt skal

understøtte nasjonale målsettinger om næringsutvikling ut fra lokale forutsetninger. Modellen splitter opp ansvaret for de tilretteleggende næringspolitiske virkemidlene i forhold til regional planlegging og samordning. Dette kan redusere muligheten for en bredt forankret regional utviklingspolitikk. Den reduserte regionale innflytelsen over virkemiddelbruken, er ikke i tråd med utviklingen ellers i Europa, som går i retning av et styrket regionalt og territorielt fokus for næringsutviklingspolitikken. En statlig forankring kan være en ulempe i forhold til regionalt samarbeid på tvers av landegrenser.

Ansvaret for regional utvikling og planlegging (fylkesplanleggingen og regionale utviklingsprogram (RUP)) kan overføres til fylkesmannen. Dermed vil fylkesplanleggingen kobles organisatorisk til de regionale miljø- og landbruksmyndigheter som har vesentlig betydning for arealforvaltningen i fylkene. En statliggjøring kan forsterke den regionale innflytelsen over arealforvaltning av kommuneoverskridende eller regional karakter. I tillegg kan en fylkesmannsløsning bedre samordningen i forhold til Statens vegvesens regionale disposisjoner.

En viktig ulempe ved et statlig regionalt utviklings- og planansvar vil være den manglende folkevalgte forankringen. Regional planlegging og utvikling handler mye om regional tilpasning, prioritering og variasjon som tradisjonelt ikke har vært tillagt administrative organer. En statlig løsning kan redusere potensialet for en bredt forankret regional utviklingspolitikk.

Kommunalt ansvar: Kommunene kan overta fylkeskommunenes ansvar for tilretteleggende næringspolitiske virkemidler. Kommunene forvalter også i dag tilretteleggende virkemiddelordninger for næringsutvikling. Kommunene kan også samarbeide interkommunalt i naturlige næringsregioner om utvikling av interkommunale utviklingsprogram til erstatning for dagens regionale utviklingsprogram (RUP). Videre kan kommunene i fylket overta fylkeskommunens plass i de fylkesvise SND-styrene og gi lokale politiske føringer for SND-kontorenes virkemiddelbruk. Kommunal overtakelse kan legge til rette for lokal mobilisering og lokal politisk tilpasning og prioritering av virkemiddelbruken, og dermed styrke kommunenes brede ansvar for utvikling lokalt og regionalt. Kommunal overtakelse vil også skape forutsetninger for interkommunalt samarbeid i mindre og funksjonelle næringsregioner.

Ansvaret for regional eller kommuneoverskridende planlegging og utvikling kan skje gjennom interkommunalt samarbeid innenfor dagens fylkesgrenser. Mye av kommunenes felles plananstrengelser skjer i dag innenfor felles bolig- og arbeidsmarkedsområder som er mindre enn dagens fylker. Dagens bruk av fylkesdelsplaner viser at det kan være behov for en mer tema- og saksorientert planlegging på et nivå mellom dagens kommuner og fylker. Kommunene vil også lettere kunne samordne kommuneplanleggingen, herunder arealplanene, med den regionale planleggingen. Kommunal overtakelse av den regionale planleggingen vil imidlertid bety at det må utvikles et nytt interkommunalt planinstrument for kommunene.

Ulemper ved en kommunal overtakelse kan være at det vil gi økte styrings- og koordineringsutfordringer i næringsutviklingsarbeidet, og økt risiko for utilsiktet konkurransevridning og overetablering. Koordineringsutfordringer kan bli særlig aksentuert i forholdet mellom kommunene/interkommunale enheter og SND, og i forhold til EUs grenseregionale utviklingsprogrammer.

Kommunal overtakelse vil også kunne innebære små næringsfaglige og lite robuste miljøer med kompetanseproblemer, særlig utenfor de største byene.

Med hensyn til den regionale planleggingen vil det være en utfordring å sikre effektivitet og beslutningsdyktighet i interkommunale organer. Organiseringen kan aktualisere spørsmålet om lovregulering og innføring av overkommunal myndighet til de interkommunale planorganene.

Det kan reises tvil om regionplanlegging i regi av kommunene vil være et egnet instrument for å møte utfordringer på fylkes- eller landsdelsnivå. På dette nivået kan det bli aktuelt å utvikle nye planinstrumenter etter at fylkesplanen er lagt ned. Det kan derfor være et spørsmål om regionplanlegging i regi av kommunene vil medføre noen forenkling eller effektivisering av plan-systemet.

Kulturoppgavene og kulturminner

Fylkeskommunene ivaretar i dag kulturoppgaver av ulik karakter. Oppgavene omfatter bl.a. tilskuddsforvaltning, herunder tildeling av kulturmidler til kommunene, bibliotekjeneste, museumsdrift og formidling og produksjon av scenekunst, musikk og billedkunst gjennom funksjonsfordelingsinstitusjonene og gjennom samarbeid med Rikskonsertene, Riksutstillinger og Riksteatret.

Når det gjelder kulturminnevernet virker en kommunalisering uhensiktsmessig gitt kulturminnevernets nære kobling til miljøvernoppgaver som ivaretas av fylkesmannen. Også ut fra et ressurs- og kompetansemessig synspunkt virker det lite rasjonelt å overføre fylkeskommunenes oppgaver innenfor kulturminnevern til kommunene.

Forslag til oppgavefordeling

Gjennomgangen viser at det kan tenkes både kommunale og statlige løsninger for de fleste oppgavene. På bakgrunn av drøftingen av fordeler og ulemper ved henholdsvis statlig og kommunal overtakelse oppgavene kan et forslag til oppgavefordeling i en tonivå-modell være som vist i tabell 4.1.

Tabell 4.1: Mulig oppgavefordeling i tonivå-modellen

Staten overtar ansvaret for:	Kommunene overtar ansvaret for:
Spesialisthelsetjenesten	2. linje sosialtjenester (barnevern, rusmidde-lomsorg, familievern)
Deler av fylkesvegene	Deler av fylkesvegene
Kollektivtrafikk	
Kulturminnevernet	Fylkesbibliotekene
Regional planlegging	Tilskuddsforvaltning på kulturområdet
Tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling	Fylkeskommunenes andel av ansvaret for funksjonsfordelingsinstitusjonene innen kul-tursektoren
	Videregående opplæring

Dette forslaget til oppgavefordeling i en tonivå-modell er sammenfallende med Oppgavefordelingsutvalgets forslag. Det er fullt mulig å komme frem til andre løsninger enn skissen over, men det skal tilføyes at de fleste høringsin-

stanser til NOU 2000:22 som har uttalt seg om temaet, i hovedsak støtter denne fordelingen.

4.5.4 Konsekvenser og egenskaper ved tonivå-modellen

Tjenesteproduksjon og regionale utviklingsoppgaver

Hvorvidt tonivå-modellen gir en bedre tjenesteproduksjon innenfor spesialisthelsetjenesten hviler på om staten makter å møte utfordringene som bestiller og eier av sykehusene bedre enn fylkeskommunen. Statlig overtakelse av ansvaret vil gi klarere ansvars plassering og kortere kommunikasjonslinjer mellom institusjonene og myndighetene som faktisk har ansvaret for de økonomiske bevilgningene til og lovverket for spesialisthelsetjenestene. De grunnleggende kritiske faktorene innenfor spesialisthelsetjenesten knyttet til ressurstilgang, lokaliseringstrid og muligheten for å styre og effektivisere det enkelte sykehus endres imidlertid ikke i seg selv av at staten overtar ansvaret. Et direkte statlig finansieringsansvar for de enkelte tjenester kan gi økt utgiftsvekst sammenlignet med rammefinansiering av fylkeskommuner, som innenfor gitte økonomiske rammer må prioritere mellom flere ulike tjenester.

På øvrige tjenestesektorer hviler resultatene i stor grad på hvorvidt man lykkes å etablere interkommunale samarbeidsordninger som fungerer effektivt og etter hensikten. Innenfor videregående opplæring viste Oppgavefordelingsutvalgets evaluering at fylkeskommunene samlet sett har løst sine oppgaver godt på dette området. I utgangspunktet er det ikke grunn til å tro at kommunene gjennom interkommunalt samarbeid har bedre forutsetninger enn fylkeskommunene for å ivareta denne oppgaven.

Tonivå-modellen legger ikke til rette for en forsterket innsats for regional utvikling basert på regionalt politisk initiativ og engasjement i større regioner. Modellen er ikke i tråd med utviklingen ellers i Europa som går i retning av et styrket regionalt og territorielt fokus for næringsutviklingspolitikken. Modellen kan imidlertid gi grunnlag for ytterligere samordning av viktige virkemidler ved at staten får et større og mer helhetlig ansvar.

Demokratiet

Et argument for nedlegging av fylkeskommunen er at det kan representere en gevinst for lokaldemokratiet. Et slikt synspunkt bygger på at lokaldemokratiet bør ta utgangspunkt i kommunene, som det nivå som er nærmest innbyggerne, og som befolkningen føler sterkest identitet og tilhørighet til. En nedlegging av fylkeskommunen kan innebære at kommunene får styrket sin posisjon som innbyggernes sentrale velferdsprodusent og nærmeste myndighetsorgan. Dette kan øke innbyggernes og medias oppmerksomhet om kommunenivået, og en følge kan være at kommunedemokratiet vitaliseres ved at valgdeltakelsen, det lokale politiske engasjement og rekrutteringen til politikken øker.

Av hensyn til lokaldemokratiet kan det imidlertid fremføres flere argumenter som taler mot å legge ned fylkeskommunen. Ved en nedleggelse vil en stor del av kommunenes oppgaveløsning måtte skje gjennom interkommunalt samarbeid. Fra en prinsipiell synsvinkel ivaretar interkommunalt samarbeid grunnleggende demokratiske hensyn dårligere enn tiltak som drives i regi av den enkelte kommune eller fylkeskommune. Avstanden fra velgerne til utø-

verne av det interkommunale samarbeidet er lengre og indirekte, og beslutningene treffes ikke av politiske organer som står direkte ansvarlig overfor velgerne. Videre er flere av oppgavene som må løses gjennom interkommunalt samarbeid, sentrale velferdstjenester hvor brukerne enten har rettigheter, eller hvor det stilles høye krav til likeverdige tjenestetilbud. Det vil med stor sannsynlighet innebære at det interkommunale samarbeidet må pålegges av staten.

Den lokaldemokratiske gevinsten av å legge ned fylkeskommunen avhenger også av i hvilken grad det vurderes hensiktsmessig å desentralisere fylkeskommunale oppgaver til kommunene. Den oppgavefordelingen som er skissert ovenfor, innebærer at vesentlige oppgaver som for eksempel regional utvikling, samferdsel og spesialisthelsetjeneste, legges til staten. Selv om oppgavene kan fordeles på andre måter enn det som er skissert her, vil en nedleggelse av fylkeskommunene uansett innebære at det totalt sett blir færre oppgaver underlagt lokalpolitiske ansvar og styring. I så måte representerer modellen en sentralisering av beslutningsmyndighet.

Konsekvenser for staten

En nedlegging av fylkeskommunen vil innebære nye roller og oppgaver for regional statsforvaltning. For det første vil regionale statsetater i langt større grad enn i dag få ansvar knyttet til produksjon av velferdstjenester, noe som vil innebære en betydelig oppbygging av det regionale statlige apparatet. For det andre vil regional stat med stor sannsynlighet tillegges en sentral rolle som regional planlegger, samordner og samfunnsutvikler utover det som tradisjonelt har vært tillagt administrative organer. De oppgaver som regional statsforvaltning utøver i forhold til kommunene, vil i utgangspunktet ikke bli berørt. Men som følge av kommunal overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, vil tilsyns-, kontroll- og veiledningsoppgaver overfor kommunene på disse områdene, komme i tillegg.

En nedleggelse av fylkeskommunen kan aktualisere endringer i den regionale inndelingen for virksomheten til flere statlige sektorer. På samferdselsområdet kan det for eksempel være behov for å tilpasse grensene i forhold til færre og mer funksjonelle arbeids-, bosettings- og transportregioner. Tilsvarende kan gjelde SNDs distriktskontorer i forhold til en nærmere tilpasning av kontorene i forhold naturlige næringsregioner. Når det gjelder statens utdanningskontorer og fylkesmannsembetene, vil disse først og fremst ha oppgaver rettet mot kommunene. Dette kan tale for å beholde dagens administrative inndeling. Visse funksjonelle endringer i inndelingen kan imidlertid være aktuelle.

En mulig negativ konsekvens av større endringer i geografiske inndeling kan bli at statsforvaltningen fremstår som lite enhetlig og oversiktlig for brukerne, dersom prosessene ikke koordineres for å sikre mest mulig sammenfallende grenser for statsforvaltningen.

Konsekvenser for kommunene

Nedlegging av fylkeskommunen vil bety behov for et mer omfattende interkommunalt samarbeid. De fleste kommuner vil være for små til alene å kunne ivareta ansvaret på flere områder, særlig for videregående opplæring og 2. lin-

jetjenester innenfor sosialsektoren. Oppgavenes karakter og tidligere erfaringer med frivillig interkommunalt samarbeid, kan tilsi at samarbeidet bør pålegges av staten for å sikre tilbudet av sentrale velferdsoppgaver.

Det kan reises demokratiske (jf. tidligere omtale) og styringsmessige innvendinger mot omfattende interkommunalt samarbeid. I styringssammenheng vektlegges at interkommunalt samarbeid kan gi et dårligere grunnlag for økonomisk kontroll og helhetlig politisk prioritering innenfor den kommunale virksomhet. Et mer omfattende system av interkommunale samarbeidsordninger kan i realiteten også fremstå som et nytt forvaltningsnivå.

Selv om tonivå-modellen rent prinsipielt ikke trenger å innebære endringer i kommuneinndelingen, vil en nedlegging av fylkeskommunen sette dagens kommuneinndeling under sterkere press. Presset vil øke dersom det viser seg vanskelig å få interkommunale samarbeidsløsninger til å fungere effektivt og etter hensikten. Større kommuner kan lettere ivareta ressurskrevende og regionale oppgaver enn små. Færre og større kommuner kan også forenkle interkommunale samarbeidsprosesser. I NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring* (Christiansenutvalget) ble det konkludert med at en regionkommunemodell er geografisk vanskelig å gjennomføre i Norge, med mindre det godtas kommuner som er svært store i utstrekning. Christiansenutvalgets analyse av regionkommuner viste at selv ved en omfattende kommuneinndelingsrefom, med vesentlig større kommuner enn i dag, vil det være stort behov for interkommunale løsninger i mange deler av landet, bl.a. innenfor videregående opplæring.

Effektivitet og økonomiske og administrative konsekvenser

Det er vanskelig å vurdere de langsiktige økonomiske og administrative konsekvensene som følge av nedlegging av fylkeskommunen. Konsekvensene vil bl.a. avhenge av oppgavefordelingen og andre forhold som kommunestørrelse, grad av interkommunalt samarbeid, fristilling, stykkprisfinansiering etc..

Innsparingsmuligheter kan foreligge både innenfor administrasjon og tjenesteyting. Som påpekt er vesentlige argumenter for å legge ned fylkeskommunen knyttet til forenkling og effektivisering. En konsekvens av tonivå-modellen er at det ikke lenger er behov for fylkeskommunale politikere, og de fylkeskommunale administrasjoner og fylkestingsvalgene avvikles. Dette kan bidra til redusert samlet ressursbruk. De totale administrasjonsutgiftene til sentrale styringsorganer og fellesutgifter i fylkeskommunene er anslått til ca. 2 milliarder kroner i 1998, mens utgiftene til sentrale politiske organer er anslått til ca. 315 millioner kroner i 1998¹³⁾ (Hagen 2000).

På den annen side skal oppgavene med tilhørende administrasjon ivaretas også uten fylkeskommunen. I tilknytning til statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten planlegges f.eks. 5-6 regionale helseforetak. Det vil videre være aktuelt at Statens vegkontorer bygges ut for å ivareta ansvaret for kollektiv-

¹³⁾ Utgifter til fylkesting, fylkesutvalg, administrasjonsutvalg mv.. I tallene ligger ikke utgifter til hovedutvalg og driftsstyrer knyttet til sektor/etat mv.. Tallene gjelder alle fylkeskommuner utenom Oslo.

transporten. Et statlig ansvar for regionale planleggings- og utviklingsoppgaver vil også kreve økte ressurser på statlig nivå, f.eks. hos fylkesmennene.

Også de oppgavene som overføres til kommunene vil kreve administrative ressurser. Med dagens kommuneinndeling må en regne med at oppgavene i stor grad må løses gjennom interkommunalt samarbeid. Det innebærer at det må bygges opp egne interkommunale administrasjoner og styringsorganer knyttet til videregående opplæring, barnevern og rusmiddelomsorg og bibliotek og kulturinstitusjoner. For de fylkeskommunale oppgavene som overføres til kommunene vil nedleggingen innebære en oppsplitting av administrasjonen i færre mindre enheter. På oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet har Sandberg og Stålberg (2001) sammenlignet administrasjonskostnadene på det folkevalgte regionale nivået i Norge og Finland. Undersøkelsen innebærer en sammenligning av et direktevalgt enhetlig regionalt nivå med bredt ansvar for ulike oppgaver (fylkeskommunen), og et regionnivå som er basert på interkommunale samarbeidsordninger og som i tillegg er funksjonelt oppdelt (samkommunene i Finland, jf. omtale i vedlegg 3). Undersøkelsen var rettet mot å kartlegge utgiftene til administrasjon av politiske organ og sentrale styringsfunksjoner i regionalforvaltningen i de to landene. I følge forskerne tyder ikke tallmaterialet på at det er vesentlige forskjeller i administrasjonsutgifter i de to landene. Den relative andel av driftsutgiftene som gikk til administrasjon utgjorde ca. 4,5 prosent for de finske samkommunene og 5,5 prosent for fylkeskommunene. Det understrekes imidlertid at det er knyttet en rekke metodiske problemer til undersøkelsen. Den store ulikheten som bl.a. gjør seg gjeldende mht. systemutforming og ikke minst prinsipper og praksis for regnskapsføring innebærer at konklusjonene må leses med klare forbehold.

I utgangspunktet kan tonivå-modellen kanskje innebære en forenkling av offentlig forvaltning ved at antall forvaltningsnivåer reduseres. En oppbygging av nye statlige etater og nye interkommunale ordninger på flere områder, vil imidlertid gi forvaltningen klare trekk i motsatt retning.

Det er åpenbart at nedlegging av fylkeskommunen vil medføre store endringer og dermed gi betydelige omstillingskostnader knyttet til reformprosessen og de lokale omstillingene i kommuner og i statsforvaltningen. Dette er imidlertid en engangskostnad. Politisk vil det måtte tas stilling til en lang rekke spørsmål som kan ha vesentlige konsekvenser og innebære endringer i flere rammebetingelser. Det vil bl.a. være nødvendig med en omfattende lov-revisjon som vil berøre både den generelle kommunelovgivningen og særlovgivningen. Videre vil det være nødvendig med endringer i finansieringssystemet som er direkte knyttet til oppgavefordelingen.

Vedlegg 5**Gjennomgang av statlig regelverk rettet mot
kommunesektoren**

Oversikt over regelverk som vil bli gjennomgått av det enkelte departement med sikte på opphevelse/endringer som gir kommunale/fylkeskommunale organer vesentlig større handlingsrom, mulighet til å se ulike sektorer i sammenheng, og å se organisasjon og planlegging som en helhet

5.1 Barne- og familiedepartementet

Barnevernregelverket

Barne- og familiedepartementet vil legge frem for Stortinget en proposisjon om endring av barnevernregelverket i forbindelse med departementets oppfølging av lovendringsforslagene i NOU 2000:12 *Barnevernet i Norge*.

Barnevernloven § 5-2 om institusjonsplaner

Regelen i barnevernloven § 5-2 om institusjonsplaner vil bli vurdert spesielt kritisk med tanke på opphevelse.

Barnehageregelverket

Barne- og familiedepartementet vil gå kritisk gjennom barnehageregelverket, bl.a. med tanke på forenkling, for å gi kommunesektoren større handlingsrom.

Forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr

Helsetilsynet og Produkt- og elektrisitetstilsynet er i gang med å avklare forholdet mellom kommunehelsetjenesteloven og produktkontrollloven mht. lekeplassutstyr.

Lov av 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer § 4 om personell

I følge bestemmelsen skal familievernkontorenes personell være tverrfaglig sammensatt. Det bør være ansatt psykiater eller annen lege, psykolog og sosionom. Jurist, prest og andre yrkesgrupper med relevant utdanning kan også være ansatt ved familievernkontor. Faglig leder av familievernkontor skal være psykiater eller annen lege, psykolog eller sosionom og skal ha kompetanse i familieterapi.

Barne- og familiedepartementet har hatt på høring forslag til lovendringer hvor det åpnes for mer fleksible kompetanseregler når det gjelder kravet til faglig leder. Departementet vil vurdere forenklinger i kompetansereglene med tanke på bortfall av kompetansekravet.

5.2 Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Som en del av regjeringens fornyelsesprogram gjennomfører Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet tiltak innenfor et eget programområde: «Bedre skole». I denne sammenheng vil reglene om samarbeidsutvalg for grunnskoler, skoleutvalg ved videregående skoler og oppnevning av yrkesopplæringsnemnd bli vurdert. Vurderingene gjøres med tanke på å komme frem til regler som bedre ivaretar kommunelovens prinsipp om at kommunestyret og fylkestinget selv oppretter organer og bestemmer organenes sammensetning, sekretariatsløsninger o.l., innen rammene av nasjonalt fastsatte prinsippregler om samarbeid/medvirkning e.l. Vurderingen av bestemmelsene vil skje i nært samarbeid med berørte parter. I vurderingen inngår følgende regler:

- *Opplæringslova § 11-1 om samarbeidsutvalg for grunnskoler*
- *Opplæringslova § 11-5 om skoleutvalg ved videregående skoler*
- *Opplæringslova § 12-3 om at fylkeskommunen oppnevner en yrkesopplæringsnemnd og regler om sammensetningen av denne.*
- *Opplæringslova § 12-4 om oppgavene til opplæringsnemnda*
- *Forskrift til opplæringslova § 11-10 om yrkesopplæringsnemndas sekretariat.*

Følgende regler om kompetansekrav på Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets område blir vurdert:

- *Opplæringslova § 10-2 om kompetansekrav for rektor*
- *Opplæringslova § 13-1 om skolefaglig kompetanse i administrasjonen over skolenivået*

Øvrige bestemmelser som vurderes på Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets område er:

- *Opplæringslova § 8-2 om klassen*
- *Opplæringslova § 8-3 om klassesdelingstall, som har regler bl.a. om at hver klasse skal ha klassestyrer og regler om antall elever per klasse.*
- *Voksenopplæringsloven §§ 4 og 5 om planer for voksenopplæring i kommunen/ fylkeskommunen*
- *Forskrift til opplæringslova kap. 3 om vurdering av elever (§§ 3-1 til 3-28)*
- *Forskrift til opplæringslova kap. 4. om vurdering av elever og lærlingar i vidaregåande opplæring (§§ 4-1 til 4-58)*
- *Forskrift til opplæringslova kap. 14 om krav til kompetanse hos undervisningspersonalet (§§ 14-1 til 14-48)*
- *Kirke-loven § 15 f om utgifter til reiser, kontorhold og boligtelefon for prester*

5.3 Kommunal- og regionaldepartementet

Regionalt utviklingsprogram i fylkeskommunene

Regionale utviklingsprogram skal inngå som en del av fylkesplanens handlingsprogram. Det skal derfor ikke stilles krav til regionalt utviklingsprogram i fylkeskommunene ut over hva som er hjemlet i plan- og bygningslovens krav om samordnet handlingsprogram.

Strategisk næringsplan i kommunene

Kravet om egen strategisk næringsplan fjernes med virkning fra 2001.

Plan- og bygningsloven, regelverket om stadfesting av kommunale vedtekter

Kommunal- og regionaldepartementet vil foreslå å oppheve kravet i plan- og bygningsloven § 4 om at kommunale vedtekter må stadfestes av departementet dersom ikke annet er bestemt. Regelendringen vil bli behandlet sammen med andre endringer i plan- og bygningsloven.

Gjennomgang av byggesaksreglene i plan- og bygningsloven

Det vil bli foretatt en gjennomgang av byggesaksreglene i plan- og bygningsloven med sikte på forenklinger.

Boligtilskudd (kap. 581 post 75)

I 2001 har kommunene fått anledning til å tildele tilskuddsmidler som tilbakebetales på nytt isteden for at disse går tilbake til staten. Det vil også bli vurdert større frihet når det gjelder bindingstiden på tilskudd. Bindingstiden er i dag på 10 år.

Oppstartingsstilskudd (kap. 586 post 60) og tilskudd til kompensasjon for utgifter til renter og avdrag (kap. 586 post 63)

Ordningene vil bli avvirket. Finansiering av omsorgsboliger og sykehjemsplasser vil bli suksessivt overført til boligtilskuddsordningen etter at planperiodene for hhv. handlingsplanen for eldreomsorgen og opptrappingsplanen for psykisk helse er over.

Tilskudd til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet (kap. 521 post 73)

Kommunal- og regionaldepartementet vil vurdere om kravene til fylkeskommunene om oppfølging og rapportering i forbindelse med tilskuddet kan forenkles og om forvaltningsansvaret eventuelt bør overføres fra fylkeskommunene til Utlendingsdirektoratet. Før eventuelle endringer foretas skal det innhentes vurderinger og uttalelser fra fylkeskommunene og Utlendingsdirektoratet.

Kommunelovens regler om kontroll og revisjon

Reglene vil bli gjennomgått med tanke på å gi kommunesektoren større handlingsrom. Prinsippene som er anvendt i gjennomgangen av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren legges til grunn.

5.4 Kulturdepartementet

Regelverk for tilskudd til lokale og regionale kulturbygg (kap. 320 Allmenne kulturformål, post 60)

Plankravet er allerede fjernet fra fordelingen for 2001. Reglene vurderes med tanke på ytterligere forenkling, eventuelt opphevelse.

Krav om kommunedelplan for anlegg og områder for idrett og friluftsliv

Kulturdepartementet vil evaluere regelen. Arbeidet med å vurdere regelverket ventes fullført i løpet av 2001. Kulturdepartementet vurderer deretter behovet for høring før vedtak om endringer.

Lov av 20. desember 1995 nr. 108 om folkebibliotek §§ 5 og 8 med tilhørende forskrift av 5. januar 1987 nr. 3 om personale i kommunale folkebibliotek, med krav om fagutdannet biblioteksjef

Kulturdepartementet vil fremme forslag om at kravet om fagutdannet biblioteksjef fjernes.

Lov av 20. desember 1995 nr. 108 om folkebibliotek, § 8 om at fylkesbiblioteket skal være knyttet til et folkebibliotek

Kulturdepartementet vil fremme forslag om at det ikke lenger skal være et krav at fylkesbiblioteket skal være knyttet til et folkebibliotek.

Lov av 15. mai 1987 nr. 21 § 2 om bestemmelser om konsesjon for fremvisning og omsetning av film og videogram

Kulturdepartementet vil fremme forslag om at den del av bestemmelsen som omhandler videogram oppheves.

Regelverk for tilskudd til mobil bibliotekstjeneste og biblioteklokaler (kap. 236 Språk-, litteratur- og bibliotekformål, post 60)

Regelverket faller bort som følge av at tilskuddet innlemmes fra 2001.

Regelverk for tilskudd til fylkeskommunale kulturoppgaver (kap. 322 Billedkunst, kunsthåndverk og design, post 61)

Regelverket faller bort som følge av at tilskuddet innlemmes fra 2001.

Regelverk for tilskudd til scenekunst i fylkeskommunene (kap. 324 Teater- og operaformål, post 60)

Regelverket faller bort som følge av at tilskuddet avvikles fra 2001.

Lov av 18. mai 1990 nr. 11 om stadnamn og forskrift av 5. juli 1991 nr. 456 om skrivemåten m.v. av stadnamn

Kulturdepartementet vil gjennomgå reglene på bakgrunn av en evalueringsrapport som er utarbeidet om reglene.

5.5 Landbruksdepartementet

Lov av 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern (skogbruksloven) §§ 35 og 37: Hva kommunestyret skal gjøre og hvilke oppgaver en eventuell skogbestyrer skal ha

Regelen vil bli behandlet i forbindelse oppfølging av St.meld. nr. 17 (1998-99) *Verdiskapning og miljø - muligheter i skogsektoren.*

Lov av 5. desember 1995 nr. 23 om jord (jordloven) § 4 om krav til jord- og skogbruksfaglig kompetanse i kommunene og lov av 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern (skogbruksloven) § 4 tredje ledd om krav til skogbruksfaglig kompetanse i kommunene

Landbruksdepartementet vil fremme forslag om at regelen oppheves. Regler i forskrifter som forutsetter krav om jord- og skogbruksfaglig kompetanse oppheves samtidig. Endringene vil bli behandlet i forbindelse med oppfølging av St.meld. nr. 17 (1998-99) *Verdiskapning og miljø - muligheter i skogsektoren.*

Forskrift av 11. mars 1994 om krav til jord- og skogbruksfaglig kompetanse i kommunene

Landbruksdepartementet vil oppheve reglene dersom kravene om jord- og skogbruksfaglig kompetanse i jordloven § 4 og skogbruksloven § 4 oppheves.

Lov av 25. juni 1965 nr. 1 om forpaktning (forpaktningsloven) § 11 andre ledd: om at skjønn til tiltredelse og fratredelse i forpaktningsforhold holdes av et utvalg valgt av kommunestyret

Regelen vil bli vurdert med tanke på forslag om opphevelse i forbindelse med oppfølgingen av St.meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon.* Regelen vil vurderes sammen med spørsmålet om jordleie.

Forpaktningsloven § 11 andre ledd om at et utvalg på tre medlemmer skal bistå leietaker og utleier med å fastsette en «takst»

Regelen vil bli vurdert med tanke på forslag om opphevelse i forbindelse med oppfølgingen av St.meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon.*

Forskrift om bygdeutviklingsmidler - tildeling på fylkesnivå: Saksbehandlingsorganer

Reglene er forenklet gjennom forskrift av 20. desember 2000 nr. 1624 *Om midler til bygdeutvikling - tildeling på fylkesnivå ved Statens nærings- og distriktsutbyggingsfond (SND)* og forskrift av 20. desember 2000 nr. 1623 *Om midler til bygdeutvikling - tildeling på fylkesnivå ved fylkesmannen.*

Kommunen sender nå saken med sin uttalelse til SNDs distriktskontor/fylkesmannen.

Forskrift av 6. juni 1995 § 1-2, forskrift av 2. mai 1997 § 8 og forskrift av 30. desember 1993 § 5 andre og fjerde ledd og enkelte tilskuddsforskrifter om at saken skal legges om den i kommunene som har landbruksfaglig kompetanse

Landbruksdepartementet vil oppheve regelen om at saken skal legges om den i kommunene som har landbruksfaglig kompetanse, samtidig som kravet om jordbruksfaglig kompetanse oppheves.

Forskrift av 2. mai 1997 nr. 423 om nydyrking § 9 tredje ledd: Uttalefrist på minst en måned

Landbruksdepartementet vil vurdere om det bør initieres forsøk med kortere frist.

5.6 Miljøverndepartementet

Lov av 19. juni 1979 nr. 19 om naturvern § 18 nr. 3: Før vedtak treffes, skal forslaget forelegges kommunestyret

Miljøverndepartementet vil fremme forslag om at regelen om at forslaget skal forelegges kommunestyret faller bort. Vedtaksmyndighet legges til kommunen som sådan. Endringen vil bli foreslått i forbindelse med en større gjennomgang av naturvernloven.

Forskrift av 24. mai 1995 nr. 508 om forbrenning av kommunalt avfall § 1 Tillatelse fra forurensningsmyndigheten, jf. forurensningsloven § 11

Hele forskriften vil oppheves og erstattes av nytt generelt regelverk om forbrenning av avfall som følge av nytt EU-direktiv.

Lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 33a om at kommunene skal utarbeide plan for reduksjon og håndtering av avfall i kommunen (avfallsplan)

Miljøverndepartementet gjennomgår regelen med tanke på forslag om opphevelse.

Forskrift av 19. mai 1994 nr. 362 om spesialavfall: Plikt til tilstrekkelig mottak av spesialavfall - vedlegg 2 Standardiserte krav for kommunale vedtak

Standardiserte krav i forskriftens vedlegg 2 representerer en forenkling for kommunene i forhold til tidligere ordning med enkelttillatelser. Miljøverndepartementet vil i tillegg endre standardkravene, bl.a. vil kravene til kompetanse bli gjennomgått.

Forskrift av 1. september 1997 nr. 999 om forvaltning av bever § 8 om godkjenning av vald

Miljøverndepartementet vil endre forskriften i tråd med prinsippene for forenkling overfor kommunesektoren. Endringene er planlagt å skje parallelt med endring av hjorteviltforskriften.

Forskrift av 1. september 1997 nr. 999 om forvaltning av bever § 5 om bevernemnd

Regelverket vil bli vurdert ut fra prinsippene for forenkling av regelverk som er rettet mot kommunesektoren. Endringene er planlagt å skje parallelt med endring av hjorteviltforskriften.

Forurensningsloven § 37 tredje ledd om at kommunen skal ta stilling til henvendelsen snarest mulig, dersom noen ber kommunen om å gi pålegg om opprydding eller betaling av utgifter

Miljøverndepartementet vil fremme forslag om at kravet oppheves. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler anses å ivareta hensynet. Endringen vil skje i forbindelse med en samlet gjennomgang av forurensningsloven.

Forskrift av 7. november 1997 nr. 1154 om forsøk med regionale rovviltnemder og om lisensjakt på jerv

Hele jerv- og gaupeforvaltningen er under vurdering, herunder regelverket om forsøk med regionale rovviltnemder, om lisensjakt på jerv og om kvotefri jakt på gaupe. Regelverket vil bli vurdert ut fra prinsippene for forenkling av regelverk som er rettet mot kommunesektoren.

Den enkelte kommune eller fylkeskommune skal kunne se organisasjonen som en helhet og fritt delegerer sin myndighet. I tråd med dette prinsippet vil Miljøverndepartementet vurdere reglene nedenfor med tanke på opphevelse:

- *Lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) § 5 første ledd om at det er kommunestyret som kan gi forskrift om adgang til landing og start med luftfartøy, og motorfartøy på innsjø.*
- *Motorferdselloven § 5 annet ledd, annet pkt. om at utkast til forskrift skal sendes fylkeskommunene og berørte til uttalelse.*
- *Motorferdselloven § 5 tredje ledd om snøscooterkjøring i Finnmark og Troms. Fylkesmannen kan gi forskrift etter forslag fra kommunestyret.*
- *Motorferdselloven § 5 tredje ledd om kommunestyrets forslag til forskrift om snøscooterkjøring på vinterføre i Troms og Finnmark. Kommunestyrets myndighet kan ikke delegeres.*

Forskrift av 16. mars 1998 nr. 197 om kasserte elektriske og elektroniske produkter § 6 tredje ledd som angir hvordan kommunene skal informere

Miljøverndepartementet vil vurdere å endre bestemmelsen slik at kommunene kan informere på egnet måte. Eventuelle endringer vil bli foretatt i forbindelse med at forskriften må revideres når nytt EU regelverk vedtas på området.

Motorferdselloven § 5 annet ledd, tredje pkt. om at utkast til forskrift sendes fylkesmannen for godkjenning, hvis innsigelse

Miljøverndepartementet vil vurdere regelen med tanke på forslag om endringer.

Motorferdselloven § 9 om at departementet kan gi bestemmelser om samarbeid mellom to eller flere kommuner om regulering av ferdsel

Miljøverndepartementet vil vurdere regelen med tanke på forslag om at bestemmelsen oppheves.

I tråd med prinsippet om at den enkelte kommune eller fylkeskommune skal kunne se organisasjonen som en helhet og fritt delegerer oppgaver og myndighet, vil Miljøverndepartementet vurdere reglene nedenfor med tanke på forslag om at oppgaven legges til kommunen som sådan, ikke til kommunestyret:

- *Forskrift av 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag.*
- *§ 2 om at fylkesmannen kan forby eller begrense kjøring i helt spesielt sårbare områder.*
- *§§ 5 og 6 om at kommunestyret - eller annet folkevalgt organ som kommunestyret bestemmer etter skriftlig søknad kan gi tillatelse ut over §§ 2-5 (begrensning i muligheten for delegasjon).*
- *Lov av 31. mai 1974 nr. 31 om kommunale vass- og kloakkavgifter § 3 om at det er kommunestyret som fastsetter størrelsen på avgiftene (begrensning i muligheten for delegasjon).*

Forurensningsloven § 83 om delegering av myndighet til kommunale/interkommunale og fylkeskommunale/fylkesinterkommunale selskaper

Miljøverndepartementet vil vurdere vilkåret om at «særlige hensyn som taler for det» må foreligge for at kommunestyret og fylkestinget kan delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak til henholdsvis kommunale/interkommunale og fylkeskommunale/interfylkeskommunale selskaper.

5.7 Samferdselsdepartementet

Forskrift av 10. oktober 1980 nr. 1 om offentlige trafikkskilt, vegoppmerking, trafikkklyssignaler og anvisninger (skiltforskrifter) kap XIII

Samferdselsdepartementet vil i forskriften erstatte «Formannskapet eller den det gir myndighet», «vedkommende kommunale tjenestemann» og «kommunalt organ» med «kommunen.»

Endringen vil skje i forbindelse med revisjon av skiltforskriftene.

5.8 Sosial- og helsedepartementet

Sosial- og helsedepartementet har 19. mars 2001 sendt ut et høringsnotat med forslag til endringer i regelverket som følge av gjennomgangen av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren. Nedenfor presenteres de viktigste

forslagene til lovendringer. Det gjelder regler om planlegging, organisering, opplæring m.v. og omfatter kommunehelsetjenesteloven, lov om planlegging i helse- og sosialtjenesten, tannhelsetjenesteloven, alkoholloven og sosialtjenesteloven. I det følgende omtales også en del andre forhold som ikke er knyttet til lovendringene, som handlingsplaner og forskriftsregler.

Lovendringer som er med i høringsnotatet

Lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene

I § 1-3 femte ledd foreslås ordet «planlegging» tatt ut. § 2-4 foreslås endret slik at et eventuelt klientutvalg skal ha *maksimalt* 5 medlemmer. Klagefristen i § 2-4 tredje ledd foreslås endret til 3 uker. § 3-1 om organisasjon og ledelse foreslås opphevet, i likhet med § 3-3 om personell. I § 6-1 foreslås «herunder videre- og etterutdanning» tatt ut og § 6-2 første ledd foreslås opphevd.

Lov av 19. november 1982 nr. 68 om planlegging av helse- og sosialtjenesten i kommunene

Loven foreslås opphevet.

Lov av 3. juni 1983 nr. 54 om tannhelsetjenesten

Kapittel 3 om organisatoriske forhold m.v. foreslås opphevet, liksom § 1-4 annet ledd. Som følge av opphevingen av planleggingsbestemmelsene blir det foreslått en rekke tilpasningsendringer i andre paragrafer. Disse blir ikke omtalt her. I § 6-1 første ledd foreslås «herunder også videre- og etterutdanning» strøket og § 6-1 annet ledd foreslås opphevet, jf. ovenfor om de tilsvarende endringene i kommunehelsetjenesteloven. I § 2-3 annet ledd foreslås 3 ukers klagefrist, jf. ovenfor om den tilsvarende endringen i kommunehelsetjenesteloven § 2-4.

Lov av 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.

§ 1-7 bokstav d om plikt til å utarbeide alkoholpolitisk plan foreslås opphevet, i likhet med § 1-12, noe som vil innebære at de vanlige delegasjonsreglene kommer til anvendelse. I § 1-9 tredje ledd foreslås hjemmelen for å opprette kontrollutvalg tatt ut.

Lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.

§ 2-3 første punktum om kommunens ansvar for nødvendig opplæring foreslås opphevet, i likhet med § 7-8 om veiledende retningslinjer. I § 8-5 bokstav a foreslås at et eventuelt klientutvalg skal ha *maksimalt* 5 medlemmer, jf. den tilsvarende endringen i kommunehelsetjenesteloven ovenfor.

*Andre lovendringer**Lov av 5. august 1994 nr. 56 om medisinsk bruk av bioteknologi (bioteknologi-loven)*

Følgende bestemmelser vil bli vurdert i forbindelse med gjennomgang av loven:

- § 2-13 om at behandlingsformer for kunstig befruktning som gjør bruk av medisinsk bioteknologi som faller inn under loven, skal godkjennes av departementet.
- § 5-2 om at undersøkelser og metoder for fosterdiagnostikk som gjør bruk av medisinsk bioteknologi som faller inn under loven, skal godkjennes av departementet.
- § 6-3 om at genetiske undersøkelser som gjør bruk av medisinsk bioteknologi som faller inn under loven, skal godkjennes av departementet.
- § 7-2 om at behandlingsformer for genterapi som gjør bruk av medisinsk bioteknologi som faller inn under loven, skal godkjennes av departementet.
- § 8-1 om at institusjoner som gjør bruk av medisinsk bioteknologi som faller inn under loven, skal godkjennes av departementet.

Sosialtjenesteloven § 7-2 om fylkeskommunens plan for institusjoner som nevnt i § 7-1 (rusmiddelinstitusjoner)

Sosial- og helsedepartementet vil vurdere bestemmelsen i samband med endringene i organiseringen av den sentrale sosial- og helseforvaltningen.

*Handlingsplaner m.v.**Handlingsplan for helse- og sosialpersonell med krav om kommunale handlingsplaner for opplæring av helse- og sosialpersonell*

Planen faller bort etter planperiodens utløp. 2001 blir siste tildelingsår.

Opptappingsplan for psykiatri, jf. St.prp. nr. 63 (1997-98), med krav om at kommunen/fylkeskommunen, for å få utløst øremerkede tilskudd under denne ordningen, må planlegge tiltak som nedfelles i årsbudsjett/økonomiplan

De øremerkede tilskuddene tilknyttet planen innlemmes i 2007. Plankravet beholdes ut planperioden. Sosial- og helsedepartementet vil vurdere om saksbehandlingsreglene kan forenkles i den perioden tilskuddet forblir øremerket.

Handlingsplan for eldreomsorgen med krav om at kommunene må treffe vedtak om styrking som må nedfelle seg i årsbudsjett og økonomiplan, for å få utløst statlige midler

Sosial- og helsedepartementet vil la reglene bortfalle etter planperiodens utløp. Midlene innlemmes i 2002.

Kap. 673, post 62 Tilskudd til utskrivning av unge funksjonshemmede fra aldersinstitusjoner. Søknad sendes fylkesmannen for enkeltpersoner, vedlagt ut-

flyttingsavtale mellom kommunen og personen det gjelder samt kommunalt vedtak om utflytting, samt kap. 673, post 63 Tilskudd til utskrivning av unge funksjonshemmede fra aldersinstitusjoner (krav om spesifikke rapporteringsordninger tilknyttet statlige tilskudd)

Sosial- og helsedepartementet vil la kravet falle bort etter planperiodens utløp. 2002 blir siste tildelingsår.

Kap. 670, post 61 Handlingsplan for helse- og sosialpersonell

Sosial- og helsedepartementet vil fjerne plankravet etter planperiodens utløp. Siste tildelingsår er 2001.

Forskrifter

Forskriftsbestemmelse om kontrollutvalg, jf. lov av 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk (alkoholloven) § 1-9 tredje ledd om at departementet kan gi forskrifter om kontroll med salg og skjenking, om utøvelsen av kontroll og opprettelse av kontrollutvalg

Sosial- og helsedepartementet vil fremme forslag om at hjemmelen for å gi forskrift om kontrollutvalg oppheves. Det tas sikte på å fremme forslaget i Sosial- og helsedepartementets samleproposisjonen der de fleste endringer i regelverket som følger av gjennomgangen av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren presenteres.

Forskrift av 11. desember 1997 nr. 1292 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. til alkoholloven kap. 10

Kap. 10 har regler bl.a. om at kommunale kontrollutvalg oppnevnes av kommunestyret. Funksjonstiden følger kommunestyreperioden. Kommunestyret fastsetter selv antall medlemmer i utvalget.

Kapitlet vil bli vurdert med tanke på opphevelse samtidig med at hjemmelsbestemmelsen i alkoholloven § 1-9, tredje ledd oppheves. § 10-1 om at det i hver kommune skal det være et utvalg til å forestå kontrollen med salg av øl og skjenking av alkoholholdig drikk i kommunen vil bli opphevet samtidig med at hjemmelsbestemmelsen i alkoholloven § 1-9, tredje ledd eventuelt oppheves.

Forskrift om tuberkulosekontroll av 20. oktober 1996 § 3-2 om at kommunelegen kan delegere tuberkulinprøving, røntgenundersøkelse av lungene, vaksinasjon mot tuberkulose og observasjon av inntak av tuberkulosemedikamenter til annet helsepersonell

Sosial- og helsedepartementet vil i utkast til ny forskrift foreslå å oppheve bestemmelsen og i stedet omtale forholdet i faglige retningslinjer. Utkastet er ikke sendt på høring pr. 19. mars 2001.

Forskrift av 1. januar 1995 nr. 68 om drikkevann og vannforsyning (drikkevannsforskriften) § 9 om at kommunestyret skal selv gi godkjenning av vannverk i kommunene. Formuleringen innebærer et forbud mot delegasjon av oppgaven

I tråd med prinsippet om at regler om som begrenser mulighetene til å delegerer myndighet bør oppheves, vil Sosial- og helsedepartementet vurdere bestemmelsen med tanke på forslag om opphevelse av delegasjonssperren. Utkast til ny forskrift er ikke sendt på høring pr. 19. mars 2001.

Forskrift av 1. desember 1995 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler omfatter også grunnskoler og kommunale barnehager

Forskriftens generelle krav er at virksomhetene skal være helsemessig tilfredsstillende Sosial- og helsedepartementet vil vurdere bestemmelsen i sammenheng med nye generelle forskrifter om miljørettet helsevern.

Forskrift av 14. november 1988 nr. 932 om sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie §§ 4-1 og 4-2, bl.a. med krav om heis og WC

Sosial- og helsedepartementet vil vurdere bestemmelsen i sammenheng med en generell gjennomgang av regelverket for sykehjem.

Forskrift av 23. november 1962 nr. 3 om forsamlingslokaler

Forskriften omfatter offentlig tilgjengelige forsamlingslokaler, herunder kommunale bygg og får anvendelse i den grad den ikke strider mot plan- og bygningslovens regler. Forskriften gir regler om oppvarming, ventilasjon, sanitære forhold og rengjøring. Sosial- og helsedepartementet vurderer forskriften i sammenheng med nye generelle forskrifter om miljørettet helsevern.

Forskrift av 14. november 1988 nr. 932 for sykehjem og boformfor heldøgns omsorg og pleie § 3-2, med regler bl.a. om at lege og sykepleier skal være tilknyttet boformen

Sosial- og helsedepartementet vurderer bestemmelsen i sammenheng med en generell gjennomgang av regelverket for sykehjem.

Forskrift av 23. november 1983 om lovbestemt sykepleietjeneste § 3 om krav til ansatte i den lovbestemte sykepleietjenesten

Bestemmelsen vil blir vurdert opphevet i løpet av andre halvdel 2001.

Forskrift av 20. oktober 1996 nr. 1043 om tuberkulosekontroll §§ 4-1 om ferdselskrav og 4-2 om opplæring.

Bestemmelsene har regler om at tuberkulinprøving og vaksinasjon mot tuberkulose skal utføres av helsepersonell som behersker teknikkene. Kommunen skal sørge for at det finnes tilstrekkelig helsepersonell med de nødvendige ferdighetene for å gjennomføre tuberkulosekontrollen etter forskriftene. Ved

behov skal kommunen sørge for at personell får den nødvendige opplæring. Sosial- og helsedepartementet vil vurdere bestemmelsen med tanke på opphevelse, og isteden omtale forholdet i faglige retningslinjer. Utkast er ikke sendt på høring pr. 19. mars 2001.

Forskrift av 13. juni 1996 for badeanlegg, bassengbad og badstu m.v.

Forskriften gjelder generelt, men de fleste bassenganlegg er kommunale. Sosial- og helsedepartementet vil vurdere bestemmelsen i sammenheng med nye generelle forskrifter om miljørettet helsevern.

Forskrift av 1. januar 1995 nr. 68 om drikkevann og vannforsyning med mer § 9 om godkjennende myndighet og klage

Fylkeskommunen godkjenner vannforsyningssystem som berører flere kommuner, mens Sosial- og helsedepartementet godkjenner vannforsyningssystem som berører flere fylker. Sosial- og helsedepartementet vil gjennomgå bestemmelsen om godkjenning av vannforsyningssystem i forbindelse med utarbeiding av ny forskrift. Utkast er ikke sendt på høring pr. 19. mars 2001.

Forskrift av 1. januar 1995 nr. 68 om drikkevann og vannforsyning med mer § 6 om vannverkseiers plikt til å informere mottakere av vannet om vesentlige endringer i vannkvalitet og forhold som kan medføre helsemessig risiko, om at et godkjenningspliktig vannverk ikke er godkjent, samt om hvilke bestemmelser i drikkevannsforskriften som ikke etterleves

Sosial- og helsedepartementet vil gjennomgå bestemmelsen om godkjenning av vannforsyningssystem i forbindelse med utarbeiding av ny forskrift. Utkast er ikke sendt på høring pr. 19. mars 2001.

Forskrift av 23. november 1983 nr. 1779 om lovbestemt sykepleietjeneste i kommunens helsetjeneste § 6 om planlegging.

Sosial- og helsedepartementet vil oppheve bestemmelsen dersom lov av 19. november 1982 nr. 68 om planlegging av helse- og sosialtjenesten i kommunene oppheves, jf. teksten foran.

Forskrift av 23. november 1983 nr. 1779 om lovbestemt sykepleietjeneste i kommunens helsetjeneste § 3 siste ledd om at sykepleiere, hjelpepleiere og andre som er tilsatt i kommunens sykepleietjeneste etter vedtatt plan, kan tillegges andre pleiefunksjoner innen helse- og sosialtjenesten i kommunen

Sosial- og helsedepartementet vil fjerne henvisningen til vedtatt plan og erstatte den med «Etter kommunens bestemmelse . . .».

Vedlegg 6**Fylkes- og kommuneinndelingen****6.1 Sammenhengen mellom oppgavefordeling og inndeling**

Inndelingen i kommuner og fylker er en sentral rammebetingelse for velferds-samfunnet. En hensiktsmessig fylkes- og kommuneinndeling må ta utgangspunkt i kommuners og fylkeskommuners oppgaver og funksjoner: for det første som demokratiske organ for innbyggerne innenfor et geografisk begrenset område, for det andre som organ for ivaretagelse av viktige velferdsoppgaver, og for det tredje som regionale og lokale utviklingsaktører. Med kommune- og fylkesinndeling menes de geografiske grensene i terrenget. Disse kan bare endres ved politiske vedtak om grensereguleringer eller sammenslåinger.

Generalistkommunesystemet

Oppgavefordelingen og dagens kommune- og fylkesinndeling bygger på det såkalte generalistkommunesystemet. Dette systemet innebærer at kommuner og fylkeskommuner har ansvar for et bredt spekter av oppgaver, og det forventes at disse oppgavene ivaretas på en forsvarlig måte. Uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn, skal kommuner og fylkeskommuner fylle de samme funksjonene knyttet til dimensjonene demokrati, tjenesteproduksjon, rettsikkerhet og lokale utviklingsoppgaver (St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*). Disse dimensjonene oppfattes gjerne som generalistkommunekravet.

Kommunenes og fylkeskommunenes *demokratiske funksjon* innebærer at innbyggerne skal ha reell mulighet til å påvirke kommunens avgjørelser, ved deltakelse i valgprosessen, ved direkte kontakt med politikere eller ved andre former for deltakelse.

Kommunenes og fylkeskommunenes funksjon som *tjenesteyter* er mange-sidig. Ett aspekt er hvilket omfang av tjenester kommunene kan tilby sine innbyggere. Et annet aspekt er knyttet til tjenestenes kvalitet. Og ikke minst er effektiviteten i kommunenes produksjon av tjenester en viktig side ved tjenesteytingen.

Rettsikkerhet stilles som krav til all offentlig tjenesteyting. Rettsikkerhet innebærer at innbyggerne har rett til å få sine saker behandlet av uhildede personer innenfor rimelige tidsfrister. Dette er elementer i rettsikkerhetens prosessuelle side. Den materielle siden ved rettsikkerhet betyr at de avgjørelsene som tas skal være riktige i forhold til det som er bestemt i lover og forskrifter. En forutsetning for at dette skal skje, er at sakene behandles av kompetente personer.

Samfunnsutviklingsfunksjonen kan defineres som kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver knyttet til tilretteleggingen og styringen av utviklingen i lokalsamfunnet og regionen. Næringsutvikling, fysisk planlegging og lokalt miljøvernarbeid er viktige elementer i kommunenes og fylkeskommunenes bidrag til samfunnsbyggingen innenfor sitt geografiske område.

Oppgavefordelingen og inndelingen kan betraktes som rammebetingelser for generalistkommunesystemet og kommunenes og fylkeskommunenes evne til å oppfylle det såkalte generalistkommunekravet. Både det kommunale og fylkeskommunale nivået er forankret i generalistkommuneprinsippet.

Endrede rammebetingelser

Med videreutvikling av generalistkommunesystemet som et overordnet mål, er den viktigste grunnen for å vurdere endringer i inndelingen den rivende utviklingen som har skjedd i de øvrige rammebetingelsene for kommunesektoren de siste 40 årene. Kommunikasjonene har bedret seg og avstandene i landet har krympet. Dette har ført til at mange har fått bedre tilgjengelighet til kommunesenteret i nabokommunen eller den videregående skolen i nabofylket. Stadig flere av landets befolkning bor i byer og tettsteder. De områdene som er felles bolig-, tjeneste- og arbeidsmarkedsområder har vokst i antall innbyggere og i utstrekning.

Regjeringen tar sikte på at ansvaret for spesialisthelsetjenesten skal overføres til staten fra 1. januar 2002. Dette og økt fokus på det regionale nivå som utviklingsaktør aktualiserer debatten om fylkesinndelingen. I Europa for øvrig får regionene en stadig viktigere rolle som aktør i regionale utviklingsprosesser.

6.2 Fylkesinndelingen

Fylkesinndelingen 1660 - 2001

Fylkesinndelingen i Norge har vært preget av stor stabilitet siden landet i 1660-årene ble delt i 12 amt. Ved delinger økte antallet til 20 i 1866, og er siden bare endret ved at Bergen og Hordaland ble sluttet sammen fra 1972.

Fylket fikk økt betydning etter 1837, etter som lokalt selvstyre også ble innført på fylkesnivå. I 1837 hadde landet 18 fylker - dagens fylker minus Oslo og Troms. I tillegg var Bergen eget fylke. Ut over opprettelse av disse fylkene var de viktigste endringene i perioden 1837 - 1957 at Oslo fikk byutvidelse - og dermed fylkesutvidelse - fem ganger. I perioden 1958 - 1994 er det kun innlemmelsen av Bergen i Hordaland i 1972 (og i tillegg overføring av Skoger herred fra Vestfold til Buskerud da Skoger ble sluttet sammen med Vestfold i 1964) som kan sies å være betydelige endringer. Bortsett fra opphevelsen av Bergen fylke, som følge av Remsethutvalgets utredning, var endringer i denne perioden i sin helhet et resultat av endringene i kommuneinndelingen. Fylkesinndelingen i dag bygger dermed på hovedtrekkene fra innføringen av eneveldet under Danmark-Norge på 1600-tallet.

I motsetning til kommuneinndelingen har det dermed ikke blitt gjennomført noen samlet reform av fylkesinndelingen. Dette til tross for at også fylkesinndelingen har blitt underlagt en nasjonal vurdering i regi av offentlige utvalg. Fylkesinndelingskomiteen kalt Gabrielsenkomiteen - ble oppnevnt i 1961 og leverte sin utredning i 1965. Regjeringen fremmet deretter St.meld. nr. 64 (1969-70) *Om revisjon av fylkesinndelingen*, men den førte ikke til endringer i fylkesinndelingen.

Deler av fylkesinndelingen har senere vært vurdert av Korenutvalget (NOU 1972:27 *Kommunaladministrative ordninger for visse oppgaver i Oslo-området*) som så på administrative ordninger for Oslo-området. I 1997 avga det såkalte Hovedstadsutvalget sin utredning (NOU 1997:12 *Grenser til besvær*), som også vurderte den administrative inndelingen i hovedstadsområdet. Utvalgenes arbeid førte ikke til konkrete endringer i inndelingen.

Christiansenutvalget (NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*) vurderte fylkesinndelingen, og et flertall i utvalget konkluderte med at det finnes en rekke forbedringspunkter som først og fremst gjelder fylkenes avgrensninger i forhold til kommunikasjon og bosetting.

6.2.1 Svakheter ved fylkesinndelingen

Overordnet mål for fylkesinndelingen

I St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*, er reformbehovet i fylkesinndelingen drøftet med utgangspunkt i at det er ønskelig å satse videre på fylkeskommunens viktige roller knyttet til samfunnsutbygging og tjenesteproduksjon.

Svakheter ved dagens fylkesinndeling

Følgende forhold påpekes som hovedsvakheter ved fylkesinndelingen i St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*:

- Fylkesgrensene splitter opp byregioner og sammenhørende områder. Dette kan medføre at fylkene ikke samsvarer med de områdene som er rasjonelt å betjene felles med fylkeskommunale og statlige tjenester, og som i samfunnsutviklingen bør planlegges og utvikles under ett. Særlig gjelder dette befolkningsrike deler av landet, noe som vanskeliggjør samordning av areal-, utbyggings- og transportpolitikk.
- Fylkesgrensene medfører lokale avgrensingsproblemer. Dette omfatter kommuner og mindre områder som ut fra dagens kommunikasjoner og bosetting kan ha en lite hensiktsmessig fylkestilhørighet. Ofte vil kommunikasjonsforholdene og tilgjengeligheten til tjenestene i nabofylket begrunne ønsker om skifte av fylkestilhørighet.
- Flere fylker har for lavt innbyggertall. 9 av landets fylker har færre enn 200 000 innbyggere. Dette bidrar blant annet til å svekke mulighetene for en effektiv kompetanse- og resursutnyttelse i regionen som helhet.

Oppsplitting av befolkningstunge områder

Christiansenutvalget (NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*) pekte på at fylkesgrensene på samme måte som kommunegrensene, kan være involvert i flerkommunale byområder. Det skilles mellom to former for administrativ oppdeling av byområder. Fylkesgrensene kan for det første dele opp et sammenhengende tettsted. Eksempel på dette har vi i hovedstadsområdet, hvor Oslo tettsted er delt på to fylker og en rekke kommuner.

For det andre kan fylkesgrensen splitte opp pendlingsregioner til større tettsteder. Dette er en mer vanlig situasjon. I forhold til tunge befolkningskonstrasjoner har særlig Østlandet og Sørlandet, fra Østfold til og med Vest-

Agder kompliserte inndelingsforhold på fylkesnivå. Fylkesgrensen mellom Nordland og Troms deler den tettest befolkede regionen i Nord Norge med over 100 000 mennesker.

Uhensiktmessige fylkesavgrensninger

Lokalt finnes en rekke eksempler på at fylkesgrensene kan være uhensiktmessige i forhold til dagens kommunikasjoner og bosetting. Dette gjelder så godt som for samtlige av våre nåværende fylker. I høringsmaterialet til Christiansenutvalget (NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*) er det pekt på en rekke konkrete tilfeller. Dels gjelder dette mindre bygder og lokal samfunn. Dels gjelder dette også hele kommuner og større bebodde eller ubebodde områder. På samme måte som kommunegrensene går også fylkesgrensene ofte på land der sjøen i dag er det naturlige kommunikasjonsskille. Fosenhalvøya som i dag deles i to av fylkesgrensen mellom Sør- og Nord-Trøndelag, kan være et godt eksempel. Slike grensedraginger kan representere ulemper i forbindelse med utnytting av fylkeskommunale tjenester, og når det gjelder avstand og tilhørighet til nåværende fylkeshovedsted.

Fylker med lavt folketall

Christiansenutvalget foreslo en nedre grense på 200 000 innbyggere som veiledende mål på hva som kan være en effektiv fylkesenhet. Utvalget mente at større enheter ville gi grunnlag for en mer kostnadseffektiv regional forvaltning og en bedre overordnet samfunnsutbygging. Utvalget la også vekt på at færre og større fylker ville gi bedre balanse i forvaltningsmessige forutsetninger i forhold til kommune- og statsnivået. I forbindelse med inndelingsprinsippene vektla utvalget at kravet til befolkningsgrunnlag måtte avveies i forhold til andre hensyn i det konkrete tilfellet. Særlig ble fylkenes utstrekning i areal vektlagt som et mulig avgjørende hensyn for å ha fylker med mindre enn 200 000 innbyggere.

Oppgavefordelingsutvalgets vurderinger

Oppgavefordelingsutvalgets flertall med unntak av to medlemmer (NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*) tilrår en fylkesinndeling på 10 - 15 enheter. I følge flertallet er det to hovedgrunner til det: 1) De eksisterende fylker dekker til dels områder som ikke er funksjonelle for en satsing på den regionale utviklingsrollen og 2) Effektivitetshensyn når det gjelder tjenesteproduksjon og administrasjon tilsier at mange fylker er for små.

En studie Oppgavefordelingsutvalget har gjort viser at en fylkesinndeling på for eksempel 15 enheter kan innebære en årlig innsparing på om lag 180 millioner kroner i fylkeskommunale administrasjonsutgifter, mens en fylkesinndeling på 10 «like» store enheter kan innebære en årlig innsparing på om lag 540 millioner kroner (tallene inkluderer administrasjon til sykehus).

6.3 Kommuneinndeling

Den seneste vurderingen av reformbehovet i kommune- og fylkesinndelingen ble gjort av regjeringen Brundtland i St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*. Forut for meldingen hadde Christiansenutvalget vurdert reformbehovet i kommune- og fylkesinndelingen i NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i Norge i forandring*. Svakheter ved kommune- og fylkesinndelingen ble grundig dokumentert av Christiansenutvalget.

Kommuneinndelingen 1838-2001

Kommuneinndelingen i Norge har vært i stadig forandring etter innføringen av det kommunale selvstyret med formannskapslovene i 1837. Gjennom ulike perioder har det skjedd både delinger, sammenslutninger og grensereguleringer. Antall kommuner har vekslet mellom 392 i 1838, som er det laveste kommunetallet Norge har hatt til 744 i 1930 som er det høyeste. Tabell 6.1 gir en sammenfattet oversikt over endringene frem til 1994.

Tabell 6.1: Utvikling i kommunetallet årene 1837-1994

År	Netto endring i antall kommuner fra foregående år	Antall herreder per 1.1.	Antall byer per 1.1.	Antall kommuner i alt per 1.1.
1838		355	37	392
1930	355	682	65	747
1957	-3	680	64	744
1967	-290	407	47	454
1974	-11	396	47	443
1978	11	407	47	454
1994	-19	389	46	435

Kilde: St.meld. nr. 32 (1994-95)

En landsomfattende gjennomgang av kommuneinndelingen ble gjort av Scheikomiteen i 1960-årene. Etter slutføringen av kommuneinndelingsreformen i 1967, er det ikke foretatt en samlet gjennomgang av kommuneinndelingen, før Christiansenutvalgets utredning (NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndeling i et Norge i forandring*) ble lagt frem våren 1992. Christiansenutvalget konkluderte med at det er behov for en gjennomgang av kommune- og fylkesinndelingen over hele landet med utgangspunkt i nasjonale prinsipper. Utvalget la i sine begrunnelser stor vekt på de store endringene som har skjedd i oppgaver og geografiske forutsetninger de siste 30 år.

Etter kommuneinndelingsreformen på 1960-tallet har det skjedd endringer i kommuneinndelingen to ganger. Midt på 1970-tallet ble 10 tidligere sammensluttede kommuner delt etter behandling av 21 delingssaker i Stortinget. Etter de to Buvikutvalgene (1988 og 1992/94) er det dessuten foretatt sammenslutninger i åtte inneklemt byområder. I 1988 fikk byene Larvik, Tønsberg og Horten byutvidelser. I 1992 kom byene Sarpsborg, Hamar, Arendal og Hammerfest. Fra 1. januar 1994 ble kommunesammenslutningen i Fredrikstad en realitet. Kommunene Ramnes og Våle i Vestfold fylke har på frivillig

grunnlag besluttet å slå seg sammen til Re kommune fra 1. januar 2002. Fra 2002 vil vi dermed ha 434 kommuner.

6.3.1 Svakheter ved kommuneinndelingen

Overordnet mål for kommuneinndelingen

I St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*, er kommunenes rolle som leverandører av velferdstjenester og viktige demokratiske organer for innbyggerne skissert som et overordnet mål for en gjennomgang av kommuneinndelingen. Samtidig skal forutsetningene styrkes for en samordnet og miljøvennlig lokal og regional utvikling i alle deler av landet. Det ble lagt til grunn at kommunesektorens utfordringer best kan løses gjennom en videreføring av hovedtrekkene i generalistkommunesystemet som er bygget opp etter krigen.

Svakheter ved kommuneinndelingen

I St.meld. nr. 32 (1994-95) er følgende forhold påpekt som hovedsvakheter ved dagens kommuneinndeling:

- I en rekke flerkommunale byområder deler kommunegrensene opp større tettsteder og sammenhengende områder. Flere større byområder (alle i Sør-Norge) er berørt av tettstedsoppsplitting. Dette vurderes som den mest problematiske formen for administrativ oppsplitting.
- Kommunikasjonsutbyggingen og endringer i bosettingsmønsteret har medført et stort antall uhensiktsmessige avgrensninger av de eksisterende kommuner. Vurdert ut fra de lokale tilgjengelighetsforhold berører dette et flertall av dagens kommuner.
- Befolkningsutviklingen og endringene i bosettingsmønsteret har medført store variasjoner i kommunenes befolkningsgrunnlag internt i fylker og mellom landsdeler. De fremtidige endringene i befolknings- og bosettingsmønstrene vil de fleste steder forsterke disse ubalansene.

Små kommuner og generalistkommunekravet

Christiansenutvalget (NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndeling i et Norge i forandring*) påpekte de minste kommunenes problemer med å innfri alle kravene som stilles til kommunene, og anbefalte at kommunene som hovedregel ikke bør ha mindre enn 5 000 innbyggere. De minste kommunene har gjennomgående langt høyere inntekter enn større kommuner. Gjennom overføringssystemet sørger staten for at de små kommunene har et inntektsgrunnlag som skal gjøre dem i stand til å ivareta sine forpliktelser overfor innbyggerne.

Norsk institutt for by- og regionforskning (Myhrvold 2001:1 *Smått og godt?*) har laget en kunnskapsoversikt som blant annet redegjør for eksisterende norsk forskning rundt forholdet mellom kommunestørrelse og evnen til å ivareta de ulike funksjonene kommunene er pålagt.

Gjennomgangen av eksisterende forskning om kommunenes oppgaveløsning i forhold til dimensjonene demokrati, tjenesteproduksjon, rettsikkerhet og lokale utviklingsoppgaver, gir klare indikasjoner på at småkommunene er godt i stand til å produsere et stort omfang av grunnleggende velferdstjenester

for sine innbyggere, gitt overføringssystemet som sørger for at de har midler til dette.

6.4 Kommune- og fylkesinndelingen - stortingsbehandling

1. juni 1995 fattet Stortinget følgende vedtak:

«Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått i mot kommunesammenslutningen.»

Vedtaket målbærer prinsippet om at kommunalt selvstyre og lokal handlefrihet skal ligge til grunn for den statlige styringen av kommunesektoren. En konsekvens av stortingsvedtaket er at kommuner og fylkeskommuner selv har ansvar for å tenke på kommune- og fylkesstruktur som en rammebetingelse for kommunal oppgaveløsning. Denne har de mulighet til å endre, dersom de mener dette setter dem bedre i stand til å møte utviklingstrekkene i samfunnet. Kommuner og fylkeskommuner må med andre ord selv avgjøre om de ønsker å sette sammenslåing på dagsorden.

I St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* ble det slått fast at det var et generelt reformbehov både i kommune- og fylkesinndelingen.

Med utgangspunkt i innstilling fra Kommunalkomiteen debatterte Stortinget meldingen 7. juni 1996. Flertallet var enig med regjeringen i at det finnes uhensiktsmessige grenser som kunne gi behov for både grensereguleringer og sammenslutninger, men at omfanget av disse ikke er så store at det er nødvendig med en nasjonal inndelingsreform.

6.5 Prosesser etter 1996

19 kommuner fordelt på seks områder i landet utredet i 1998 fordeler og ulemper ved kommunesammenslutning eller et utvidet interkommunalt samarbeid. Hensikten var å drøfte disse to virkemidlene som mulige svar på de utfordringene kommunesektoren står overfor. Utredningene ble ferdigstilt ved årsskiftet 1998-1999.

Prosjektet har 1) gitt kunnskaper om hvilke fordeler og ulemper som følger av å endre kommuneinndelingen eller ved et utvidet interkommunalt samarbeid og 2) stimulans til at det blir satt i gang prosesser som kan medføre et utvidet samarbeid eller eventuelle sammenslutninger, dersom kommunene selv ønsker det.

Kommunesammenslåing

Når det gjelder kommunesammenslåing som løsningsalternativ, har Ramnes og Våle kommuner i Vestfold, etter en rådgivende folkeavstemning, besluttet å slå seg sammen fra 2002. Nye Re kommune vil etter sammenslåingen få et folketall på om lag 8 000, og selve sammenslåingsprosessen er i full gang.

Sammenslåingen i Ramnes og Våle kommuner er spesiell fordi den er frivillig og den første sammenslutningen siden 1994. Departementet har derfor igangsatt en evaluering av sammenslåingsprosessen.

Når det gjelder utgiftsdekning i forbindelse med sammenslåingen, vil Kommunal- og regionaldepartementet i tråd med gjeldende praksis, og etter en skjønnsmessig vurdering, bidra til å finansiere 40 - 60 prosent av de totale engangsutgiftene ved sammenslåingen, som f.eks. ombyggings- og flyttekostnader, omlegging av telesystemer mv..

For å stimulere til frivillige sammenslåinger er det fra 2001 innført et såkalt «inndelingstilskudd», jf. St.prp. nr 62 (1999-2000) *Om kommuneøkonomien for 2001*. Kommuner som slår seg sammen beholder basistilskuddet (og eventuelt regionaltilskuddet) gjennom inntektssystemet i ti år etter sammenslåingstidspunktet. Ordningen innebærer at kommuner som slår seg sammen ikke taper på dette.

Fylkesgrenseutredninger

Når det gjelder fylkesgrenseutredninger søkte Ølen kommune 19. september 1999 Kommunal- og regionaldepartementet om skifte av fylkestilhørighet fra Hordaland til Rogaland.

Som følge av søknaden ble det igangsatt en utredning som skulle se på konsekvensene av endret fylkestilknytning for Ølen kommune. I høringen av utredningen uttalte Hordaland fylkesting at endret fylkestilknytning for Ølen ville ha klare konsekvenser for nabokommunene. Fylkestinget mente at de samlede konsekvensene for nabokommunene burde utredes nærmere før det ble tatt beslutning i saken.

I behandlingen av Kommuneøkonomiproposisjonen for 2001, ba et stortingsflertall om at det ble igangsatt en tilleggsutredning om overføring av Ølen kommune fra Hordaland til Rogaland fylke. Saken vil bli lagt frem for Stortinget våren 2001 i Kommuneproposisjonen for 2002. En eventuell fylkesoverføring vil først kunne skje fra årsskiftet 2002.

På bakgrunn av initiativ fra Hålogalandrådet (bestående av representanter fra regionrådene Ofotsamvirket, Vesterålen regionråd, Lofotrådet, Sør Troms regionråd), og representant fra regionrådet i Indre Sør-Troms, har Ofoten interkommunale plankontor med støtte fra Kommunal- og regionaldepartementet utredet funksjonsproblemer ved fylkesgrensen mellom Nordland og Troms. Rapporten har vært på høring, og Kommunal- og regionaldepartementet vil ta stilling til videre oppfølging av utredningen.

Vedlegg 7

Indirekte valg og representativitet

Som drøftet i vedlegg 4 opererer man vanligvis med to ulike modeller for valg til politiske organer. Vi har direkte valg, hvor innbyggerne direkte ved stemmegivning bestemmer hvilke personer som skal besette representantplassene. Dette er dagens ordning både ved kommunestyre-, fylkestings-, sameings- og stortingsvalg. Den andre modellen er indirekte valg, hvor innbyggerne velger representanter til ett nivå, som i neste omgang velger representanter til et neste nivå. Denne ordningen hadde vi ved fylkestingsvalgene inntil 1975. Da var det kommunestyret som utpekte kommunens representanter til fylkestinget.

7.1 Representasjonsordning basert på indirekte valg - enkelte problemstillinger

Som nevnt i vedlegg 4 er det visse forhold som gjerne trekkes frem som mindre heldige sider ved systemet med indirekte valg. Særlig har tendensen til skjev partipolitisk sammensetning i forhold til innbyggernes politiske preferanser vært fokusert. Velgernes demokratiske påvirkningskraft er også svakere enn ved direkte valg. Avstanden fra velgerne til utøverne av politikken er lengre, og altså indirekte: Mens innbyggerne kan stille direkte valgte kommunestyrepolitikere til ansvar ved neste valg, vil de ikke ha noen tilsvarende mulighet for tilbakemelding overfor indirekte valgte regionpolitikere. Et annet, mer praktisk, argument er knyttet til de folkevalgtes tid og kapasitet. Gitt at representantene ikke bare velges av, men også blant, kommunestyrerepresentantene, vil enkelte kunne få en betydelig arbeidsbelastning gjennom å være representant i både kommunestyre og regionting. Det kan føre til en vanskelig prioritering av arbeidsoppgaver, som igjen kan slå uheldig ut for ett av organene. Det er nærliggende å tro at kommunestyret vil vinne, siden representanten skal stå til ansvar overfor borgerne gjennom kommunestyrevalget.

Som det ble gjort rede for i vedlegg 4, er det vanskelig å oppnå en partipolitisk sammensetning som avspeiler innbyggernes preferanser innenfor et system med indirekte valg. Et vanlig krav til representativitet er at politiske organ, i tillegg til å speile de politiske oppfatningene, også skal utgjøre et tverrsnitt av befolkningen med hensyn til øvrige kjennetegn som kjønn, alder, utdanning osv.. De mekanismene som gjør det problematisk å speile de politiske preferansene ved indirekte valg, virker på samme måte med hensyn til andre «egenskaper» ved befolkningen. Ved indirekte valg er det således vanskelig å få til en sammensetning som gjør politiske organ representative i forhold til sosiale og demografiske kjennetegn.

Erfaringen fra det gamle (indirekte valgte) fylkestinget var at man oppnådde god geografisk representasjon, men et skjevt bilde av befolkningen med hensyn til politiske preferanser, alder og kjønn. Det skyldtes at det som regel var ordføreren, vanligvis en godt voksen mann, som representerte kommunen i fylkestinget. Selv om kvinneandelen i dagens kommunestyre er langt høyere enn i tiden før 1976, var det fortsatt bare 16 prosent kvinner blant kommunale ordførere i valgperioden 1995-1999. Etter kommunestyrevalget i

1999 gikk faktisk kvinneandelen tilbake. Da fikk 65 av våre 435 kommuner kvinnelig ordfører, dvs. i underkant av 15 prosent.

At fylkestinget var lite representativt for befolkningen var blant årsakene til omleggingen til systemet med direkte valg i 1975. Omleggingen til direkte valg har vist seg å være en suksess i relasjon til disse forhold (se NOU 2000:22, s. 126-127).

7.2 Muligheter for å unngå skjevheter

Ved indirekte valg til fylkesting vil representantene velges blant de valgte medlemmene i kommunestyret. De som opptrer som velgere vil ikke være innbyggerne, men kommunestyrerepresentantene. Representantene som velges ved indirekte valg er fortsatt folkevalgte, og slik sett vil de grunnleggende krav til demokratisk forankring være ivaretatt. Men selv om medlemmene i kommunestyret er valgt ved direkte valg, vil et organ som sammensettes på disse forutsetningene aldri kunne bli like representativt som hvis befolkningen hadde valgt selv, blant et større utbud av kandidater.

Som vi har sett var det typisk fra tiden før innføringen av direkte valg, at fylkestingene besto av middelaldrende menn fra typiske ordførerpartier. Sannsynligvis ville en liknende tendens gjøre seg gjeldende i dag. Det er grunn til å tro at det vil bli stilt spørsmål om det er ønskelig i dag å la et folkevalgt organ med vid politisk myndighet bli satt sammen av en så homogen samling representanter. Hvis man ønsker en indirekte valgordning bør man derfor se om det kan finnes mekanismer som sikrer at hensynet til representativitet blir ivaretatt på en bedre måte enn tidligere. Dette vil gjelde selv om man mener at fylkestinget i første rekke skal være et organ for kommunene.

Valg i henhold til reglene i kommuneloven

Mindretallet i Oppgavefordelingsutvalget mente en indirekte valgordning var ønskelig ut fra en forutsetning om at regionorganet skulle være et samarbeidsorgan for kommunene. Det ville således være viktigere at organet ble representativt i forhold til den enkelte kommune, som kommune, enn i forhold til befolkningen.

På s. 336 i NOU 2000:22 fremholder de:

«Det styrende organ må være representativt i forhold til den enkelte kommune. Gjennom valg til kommunestyrene er den grunnleggende representativitet i forhold til velgerne sikret. Valg av representanter til det regionale organ forutsettes å skje i samsvar med kommunelovens bestemmelser når det gjelder kjønnsrepresentasjon, jf. kommuneloven §§ 36 og 38.»

For å sikre et visst minimum av representativitet, viser altså mindretallet til at kommunelovens regler om kjønnsrepresentasjon skal anvendes ved valget.

Kommuneloven gir to modeller for valg til underkommunale organ. Utgangspunktet er flertallsvalg (kommuneloven § 38), men med rett for hver enkelt representant til å kreve forholdstallsvalg (kommuneloven §§ 36-37). Ved flertallsvalg er de representantene valgt som har fått flest stemmer. Ved valgoppgjøret bestemmer kjønnsrepresentasjonsreglene at kandidater av det underrepresenterte kjønn skal rykke opp i det omfang som er nødvendig for å

oppnå kjønnsmessig balanse. Ved flertallsvalg kan den største grupperingen lett få alle plassene. Derfor er det mindretallets rett å kunne kreve forholdstallsvalg.

Ved forholdstallsvalg er prinsippet at partiene og grupperingene som er representert i kommunestyret også skal være forholdsmessig representert i folkevalgte organer som skal velges indirekte. Dette oppnås ved at de ulike partiene og grupperingene setter frem egne lister med navn på aktuelle kandidater. Ved valgoppgjøret fordeles plassene mellom listene etter en bestemt fordelingsnøkkel. Det er krav om at hvert kjønn, hvor det er mulig, skal være representert med minst 40 prosent blant kandidatene på de listene som settes frem. Hvis lista får valgt inn flere enn en kandidat, skal det underrepresenterte kjønn om nødvendig rykke forbi andre kandidater som står høyere opp på lista.

Kvoteringen skjer bare innen den enkelte liste. Det foretas ikke kjønnsmessig utjevning mellom de ulike listene. Man er således ikke sikret kjønnsmessig balanse *i det organ som velges*. Et eksempel: Det skal velges formannskap med fem medlemmer. Alle grupperinger har satt en mann på topp på sitt listeforslag (som er det mest typiske). Hvis alle listene får valgt inn en representant hver, vil formannskapet lovlige bli satt sammen av fem menn. Ved flertallsvalg er muligheten for å oppnå en balansert kjønns sammensetning bedre. Men en slik valgform forutsetter altså enstemmighet i kommunestyret fordi den ikke ivaretar den politiske dimensjon på en god måte, og brukes derfor sjeldent, i hvert fall i sin «rene» form.

En praktisk tilnærming kan være å se på fremgangsmåten ved valg til interkommunale styrever etter § 27 i kommuneloven. Dette kan være et naturlig mønster for indirekte valg til et regionalt nivå. Her er sammensettingen av det interkommunale organet resultatet av valg i flere kommuner (flertallsvalg eller forholdstallsvalg). Ved valget gjelder kommunelovens krav om kjønnsmessig balanse bare i forhold til det valg den enkelte kommune gjør, ikke i forhold til det interkommunale organet som sådan. Man har altså ingen garanti for at valgene i de ulike kommunene, sett under ett, resulterer i at organet blir satt sammen av representanter jevnt fordelt mellom kjønnene. Selv ikke når hver kommune skal velge to eller flere kandidater, er man, som vi har sett over, sikret jevn kjønnsmessig balanse, selv om sjansene øker i takt med tallet på representanter som skal velges.

Kommunelovens regler er ikke utformet på en måte som gjør at kjønnsdimensjonen ivaretas fullt ut ved sammensettingen av indirekte valgte organer. Man er klar over problemet, men har ikke greid å finne noen løsning. Kommuneloven kan derfor ikke bidra til å sikre oss mot en like skjev befolkningsmessig representasjon som man hadde i fylkestingene før man la om til direkte valg i 1975. Denne utfordringen ser ikke ut til å kunne løses innenfor et indirekte valgssystem uten at andre viktige representativitetshensyn blir skadelidende. Hensynet til forholdsmessig politisk representasjon er gitt forrang i kommuneloven.

Andre mulige løsninger

Mindretallet i Oppgavefordelingsutvalget vektlegger at representantene i det regionale folkevalgte organ må være representativt i forhold til *den enkelte*

kommune. Synet på hvem representantene skal representere og således bør være representative i forhold til, vil kunne variere i forhold til hvilke oppgaver og funksjoner man mener organet skal ha. Innenfor en indirekte valgordning basert på valg i de enkelte kommunestyrene vil det ikke være like vanskelig å sette sammen et organ som er representativt for kommunestyrene, som det vil være å sette sammen et organ som er representativt for innbyggerne i regionen. Det siste lar seg ikke gjøre innen for et slikt valgsystem, skjønt muligheten ville øke om man skulle velge et større antall representanter fra hver kommune. Ulikhetene tilsvarer de vi ser mellom flertallsvalg og forholdstallsvalg. Ved flertallsvalg får flertallet alle, mens mindretallet ikke får noen. Har vi mange små valgkretser, som kommunene i realiteten vil utgjøre, vil det største partiet i hver kommune få representanten, mens de mindre partiene ikke vil få noen.

En løsning kunne være å øke antallet representanter i de besluttede organer, slik at hver kommune kan sende et utvalg som er representativt, både politisk og med hensyn til befolkningssammensetning. En slik strategi vil likevel raskt støte an mot hensynet til styringseffektivitet og praktisk håndterbarhet, og ligger neppe inne som en forutsetning i mindretallets forslag.

Også ved bruk av *utjevningsmandater* på politisk grunnlag kan det teoretisk tenkes indirekte valgordninger som vil ivareta hensynet til en mer rettferdig politisk sammensetning bedre enn den gamle valgordningen gjorde. Skal utjamningen få noen reell betydning for den politiske sammensetningen vil man igjen møte problemet med at regiontingene blir store og mindre styrings effektive.

Hovedkonklusjonen må bli at så lenge det bare skal velges en representant for kommunen, kan vedkommende umulig greie å oppfylle fordringen om å være representativ for mer enn en politisk gruppering eller ett politiske parti, ett kjønn og en aldersgruppe. Problemet er at kommunene som valgkretser er for små til å sikre det mangfold som bare kan oppnås ved at det blir valgt flere enn en representant fra hver krets.

Større valgkretser

Man kunne tenkte seg en ordning med indirekte valg hvor ikke hver enkelt kommune utgjorde en valgkrets, men hvor flere kommuner til sammen utgjorde en valgkrets. Imidlertid måtte man da akseptere at ikke alle kommuner ville være sikret representasjon. Hvis man ønsker en ordning med indirekte valg, vil det være vanskelig å akseptere dette, siden målet nettopp er at organet skal ha god geografisk representasjon og være et samarbeidsorgan for kommunene.

En annen ordning man kunne tenke seg er at et utvalg kandidater fra hver kommune i fylket ble stilt sammen og så satt sammen ut fra en helhetsvurdering. Man kunne da sikre seg at alle kommunene ble representert, samtidig som sammensetningen ble representativ med hensyn til politiske preferanser, for eksempel i forhold til stemmegivningen til kommunestyrevalget, og at forsamlingen også til en viss grad speilet av befolkningens øvrige sosiale og demografiske kjennetegn.

En slik ordning ville medføre at man i praksis ville prioritere representativitetshensyn mellom kommunene. Riktignok ville alle kommunene få sin representant, men noen av dem ville måtte bli representert ved noen andre

enn den de mente ville ivareta vervet på den beste måten. Dette vil kunne medføre at organet ikke får den nødvendige legitimitet, noe som vil være spesielt problematisk hvis fylkestinget er ment å fungere som samarbeidsorgan for kommunene. Da vil det være essensielt at kontakten mellom fylkestingsrepresentanten(e) og kommunestyret er god.

Man kan også spørre seg om den grunnleggende representativiteten, som mindretallet i Oppgavefordelingsutvalget viser til, vil være ivaretatt i en slik modell. Det vil i noen grad kunne avhenge av hvordan man velger representantene ut av den store forsamlingen med kandidater fra kommunene, og hvem som gjorde det. Man kunne tenke seg at det ble gjort ved at man satte opp representativitetshensyn som de ulike representantene skulle oppfylle, og at man så, uten å vurdere personlige egenskaper, plukker ut kandidater som passer. Eventuelt kunne man arrangere loddtrekning blant de kandidatene som tilfredsstilte vilkårene for den representantplassen som skulle besettes. En slik modell ville føre til en relativt tilfeldig sammensetning. Ordningen vil neppe kunne sies å være representativt forankret på samme måte som en indirekte valgmodell der innbyggerne i det minste har valgt dem som skal velge ut fylkestingsrepresentantene. Det er grunn til å tro at ordningen ville mangle forankring og legitimitet, både blant innbyggerne og kommunestyret, noe som vil være nødvendig for å få fylkestinget til å fungere som et samarbeidsorgan.

Drøftelsen har vist at problemet med svak representativitet innenfor et system med indirekte valg ikke lar seg løse ved enkle grep. Av hensyn til organets funksjonsdyktighet og legitimitet bør kommunene, innenfor en indirekte valgordning, selv ha rådighet over valget av sine representanter.

Konklusjonen må bli at hvis vi ønsker en indirekte valgordning, må vi akseptere at det hefter svakheter ved ordningen. ,

Litteraturliste

Denne referanselisten gir en oversikt over de mest sentrale kildene i arbeidet med stortingsmeldingen. Generelt bygger meldingen på NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, og den referanselisten som er oppgitt der. Det er ikke tatt sikte på å lage en uttømmende liste. Bl.a. er det ikke gitt en egen oversikt over offentlige dokumenter om endringer i inndelingen og oppgavefordelingen.

Forfatter(e) Tittel

Arbo, P., Mønnesland, J., Onsager, K., Sæther, B., Sørli, K. (2000) *Høgskolenes regionale betydning*. Norsk institutt for by og regionforskning, rapport 2000:9

Baldersheim, H. (1998) *Kan fylkeskommunen fornyast?* Det Norske Samlaget, Oslo

Betænkning nr. 1366/1998 *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor - Betænkning I og II*. Indenrigsministeriet, Danmark

Hagen, T. P. (2000) *Ressursbruk og stordriftsfordeler i fylkekommunal administrasjon*. Notat, Senter for helseadministrasjon, UiO

Myrvold, T. M. (2001) *Smått og godt?* Norsk institutt for by og regionforskning, rapport 2001:1

Sandberg, S. og Ståhlberg, K. (2000) *Nordisk regionalförvaltning i förändring*. Åbo Akademi

- Sandberg, S. og Ståhlberg, K. (2001) *Förvaltningskostnader i Finland och Norge*. Åbo Akademi
- Sanda, K. G. (2000) *Samarbeid mellom kommuner i Sverige, Danmark og Finland*. Telemarksforskning, rapport nr. 181.
- SOU 1992:63 Regionala roller
- SOU 1995:27 Regional framtid
- SOU 2000:85 Regionalt folkestyre och statlig länsförvaltning
-
-